

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

2012/2013



TII

A CRISE DO EURO E O FUTURO DO PROJETO EUROPEU

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS.



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A CRISE DO EURO E O FUTURO DO PROJETO
EUROPEU**

COR ADMIL RUI MANUEL RODRIGUES LOPES

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2012/2013

Pedrouços 2013



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A CRISE DO EURO E O FUTURO DO PROJETO
EUROPEU**

COR ADMIL RUI MANUEL RODRIGUES LOPES

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2012/2013

Orientador: CMG VLADIMIRO JOSÉ DAS NEVES COELHO

Pedrouços 2013



Índice

Introdução	1
1. O projeto de construção europeia	6
a. A integração europeia – as teorias e os paradigmas conceptuais	6
(1) O paradigma supranacional	6
(a) O federalismo	6
(b) O funcionalismo e o neofuncionalismo	7
(2) O paradigma intergovernamental	8
(3) As novas abordagens – da integração à governação.....	9
(a) A governação multinível	10
(b) A União Europeia como entidade reguladora	10
b. Síntese conclusiva.....	11
2. A União Económica e Monetária - pilar estruturante da União Europeia, no contexto da crise das dívidas soberanas	13
a. A arquitetura da União Económica e Monetária.....	13
(1) Enquadramento.....	13
(2) A política monetária – a moldura legal e institucional	13
(3) A política monetária – as bases de uma estratégia	15
b. As vulnerabilidades da União Económica e Monetária.....	17
(1) Zona monetária ótima – a inexistência dos requisitos	17
(2) As fragilidades do Pacto de Estabilidade e Crescimento	19
c. A crise das dívidas soberanas.....	20
d. Síntese conclusiva	25
3. As condições e os cenários para a estabilização da zona Euro e para a afirmação do projeto europeu	27
a. A preservação da zona Euro – os cenários possíveis.....	27
b. Condições prévias ao levantamento dos cenários	27
(1) Recuperar a confiança dos mercados financeiros	28
(a) A interposição de uma “Firewall” – a intervenção ilimitada do BCE no mercado secundário	28
(b) Finalizar a arquitetura da União Económica e Monetária.....	28
(2) Implementar políticas estruturais que promovam o crescimento e o emprego.	32
(a) Os fatores relevantes do contexto.....	32



(b) A estratégia 2020 – as linhas de ação e os objetivos	34
(c) A relevância do Quadro Financeiro Plurianual (QFP 2014-2020)	35
c. Avaliação dos cenários	36
(1) Cenário A – Estabilizar a zona Euro e “Unir”	36
(a) Nota prévia	36
(b) O caminho para um federalismo descentralizador, baseado no princípio da subsidiariedade e na governação multinível	37
(2) Cenário B – Estabilizar a zona Euro e “Diferenciar” (a UE de geometria variável)	39
(a) Variante B1 – “Diferenciar”, recompondo a zona Euro	39
(b) Variante B2 – “Diferenciar”, flexibilizando as regras	43
d. Síntese conclusiva.....	45
Conclusões	47
Bibliografia	50

Índice de Anexos

Anexo A – A integração económica da UE – da união aduaneira ao euro	A-1
Anexo B – Vencer a crise – as medidas implementadas	B-1

Índice de Gráficos

Gráfico nº 1 – Dívida pública em % do PIB – 2008/2011	22
Gráfico nº 2 – Spreads de soberanos face ao <i>Bund</i> alemão	23
Gráfico nº 3 – Taxas de desemprego - 2006/2011	32
Gráfico nº 4 – Taxas de crescimento do PIB – 2001/2011	33
Gráfico nº 5 – Peso da UE nas exportações mundiais 1996/2007	33
Gráfico nº 6 – Produtividade do fator trabalho	40
Gráfico nº 7 – Custos da saída do euro	42
Gráfico nº 8 – Custos da saída do euro para a Alemanha	42
Gráfico nº 9 – Impacto na taxa de crescimento da Alemanha	43

Índice de Tabelas

Tabela nº 1 – Taxa de crescimento do PIB	20
Tabela nº 2 – Défices orçamentais 2005/2011	21
Tabela nº 3 – Projeção do período de tempo para atingir 60%/PIB	45



Resumo

O tema “*A crise do euro e o futuro do projeto europeu*”, possui uma evidente atualidade e importância, integrando elementos muito complexos, com um enorme grau de volatilidade e incerteza e que resulta num verdadeiro desafio de análise prospetiva, quando se procuram projetar no futuro as tendências que presentemente são perceptíveis.

Na realidade, a crise financeira que teve início nos Estados Unidos da América e que teve o seu ponto culminante em 15 de Setembro de 2008 com a falência do banco de investimento *Lehman Brothers*, rapidamente se transformou, na zona Euro, numa crise das dívidas soberanas, com dimensões políticas, económicas e sociais em vários dos Estados-membros, que colocaram em causa os fundamentos da União Económica e Monetária (UEM) e levaram, inclusivamente, a que se questionasse o futuro do projeto de construção da União Europeia (UE).

Neste enquadramento, identificamos como objetivo para este estudo, precisamente o de avaliar de que forma a crise das dívidas soberanas, que tornou evidentes um conjunto de vulnerabilidades no funcionamento da UEM, impõe à UE a necessidade de encontrar um novo modelo de governação política e económica.

O percurso metodológico seguiu as sete etapas do método científico descrito por *Quivy e Campenhoudt* (2005) e está suportado por uma extensa pesquisa bibliográfica de diversas fontes, consideradas relevantes para a investigação que pretendemos realizar, bem como na realização de entrevistas a personalidades e investigadores, de referência, desta área de estudo.

Dos resultados obtidos importa destacar que é absolutamente iniludível que a entrada em circulação do Euro marcou o início de uma nova fase do processo de construção europeia, colocando-o perante o desafio de assumir novos patamares em termos de uma integração política do tipo federalista, fundada em instituições supranacionais que assumem competências anteriormente atribuídas aos Estados-membros, como é claramente o caso do Banco Central Europeu (BCE), situação que materializa um evidente federalismo monetário.

Paralelamente, tivemos oportunidade de verificar que a UEM, ao incluir Estados-membros com grandes assimetrias económicas, foi o resultado de uma decisão fundamentalmente política, não sustentada em critérios de racionalidade económica, com insuficiências e vulnerabilidades que se tornaram manifestas com a crise das dívidas soberanas.



Nesta sequência, tornou-se evidente que a Europa, não sendo capaz de se federalizar politicamente, também não conseguiu criar os mecanismos indispensáveis para garantir a estabilidade do Euro e o crescimento económico nos vários Estados-membros, num quadro de competitividade global que lhe tem sido desfavorável.

Assim, foi possível concluir que o futuro do projeto europeu passará, por adicionar uma maior integração política à vertente federalista da UEM ou por assumir uma evolução assimétrica, procedendo à recomposição da zona Euro e à flexibilização das regras orçamentais, ajustando-as à situação económica de cada Estado-membro, discriminando positivamente os mais vulneráveis.



Abstract

The theme "*The euro crisis and the future of the European project*" has an obvious relevance and importance, with the understanding of the scope of the problem requiring the integration of very complex elements, which are themselves also characterized by a huge degree of volatility and uncertainty. This results in a true prospective analysis challenge when looking at future trends that are currently perceivable and attempting to create a sound analytical framework to explore the way forward to greater economic sustainability.

The financial crisis that began in the United States and had its climax on 15 September 2008, with the bankruptcy of the investment bank Lehman Brothers, quickly turned a sovereign debt crisis in the euro zone, with political, economic and social dimensions in several Member States. This led many to question the foundations of the economic and monetary union (EMU) and even led to questions as to the future of the European Union (EU). Within this framework, our study objective is to specifically assess how the sovereign debt crisis, which exposed a number of vulnerabilities in the functioning of the EMU, imposes upon the EU the urgent need to find a new political and economic governance model.

Our methodological approach followed the seven steps of the scientific method described by Quivy and Campenhout (2005) and is supported by an extensive literature search of various sources deemed relevant to the research and was complemented by conducting interviews with personalities and researchers of reference.

The introduction of the euro marked the beginning of a new phase of European integration. It resulted in monetary federalism, pushing European integration to new heights in terms of a federalist type of political integration, as supranational institutions assumed responsibilities previously retained by the Member States, as is shown by the increasing importance of the European Central Bank (ECB), for example. Moreover, the inclusion of Member States with large economic imbalances into the EMU was the result of a fundamentally political decision, rather than one sustained on criteria of economic rationality. This led to vulnerabilities and weaknesses that became evident with the sovereign debt crisis. Subsequently, it became clear that the Europe which was unable to federalize politically also failed to create the mechanisms needed to ensure the euro's stability and economic growth in the various Member States. This has led to an unfavorable situation in the context of global economic competitiveness for many of the Member States, if not the EU as a whole. In conclusion, the future of the European project will take one of two very divergent paths, either greater political integration to shed the



current federalist nature of the EMU, or an asymmetric evolution among the Member States, proceeding by readjusting the eurozone and increasing flexibility in the fiscal rules which govern the EMU, adjusting them to the economic situation of each member State, and discriminating positively in favor of the most vulnerable.



Palavras-chave

Crise das dívidas soberanas

Integração europeia

Euro

Política monetária

União Económica e Monetária

Keywords

Economic and Monetary Union

Euro

European integration

Monetary policy

Sovereign debt crisis



Lista de Abreviaturas

BCE	Banco Central Europeu
BEI	Banco Europeu de Investimento
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CES	Conselho Económico e Social
Consult.	Consultado
ECB	<i>European Central Bank</i>
ECOFIN	<i>Economic and Financial Affairs Council</i>
ECU	<i>European Currency Unit</i>
EMU	<i>Economic and Monetary Union</i>
et al.	E outros (do latim <i>et alii</i>)
EU	<i>European Union</i>
EUA	Estados Unidos da América
EUR	Euro
FEEF	Fundo Europeu de Estabilidade Financeira
FMI	Fundo Monetário Internacional
Hip	Hipótese
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IGCP	Instituto de Gestão do Crédito Público
IHPC	Índice Harmonizado de Preços no Consumidor
MEE	Mecanismo Europeu de Estabilidade
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
MTC	Mecanismo de Taxas de Câmbio
NEP/ACA	Norma de Execução Permanente/Académica
ONU	Organização das Nações Unidas
p. e pp.	Página e páginas
PE	Parlamento Europeu
PEC	Pacto de Estabilidade e Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
QFP	Quadro Financeiro Plurianual
RNB	Rendimento Nacional Bruto



SEBC	Sistema Europeu de Bancos Centrais
SME	Sistema Monetário Europeu
TUE	Tratado da União Europeia
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
v.g.	Por exemplo (do latim <i>verbi gratia</i>)



Introdução

▪ Tema e contexto do estudo

O atual estágio do projeto de construção europeia é o resultado de um processo contínuo, iniciado com a declaração proferida em nove de Maio de 1950 pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Francês Robert Schuman, que ficaria conhecida com o seu nome – *Declaração Schuman* – materializando o seu pensamento de que a Alemanha teria de ser reintegrada e inserida, económica e politicamente, numa Comunidade Europeia.

A evolução deste projeto vem concretizando um processo de integração económica e igualmente política, na prossecução do método dos pequenos passos e das realizações concretas de Monnet, criando um vínculo inicial apenas económico nos Estados-membros, mas que gradualmente pudesse ter um efeito de alastramento (*spillover*), tal como evidenciado na abordagem neofuncionalista, construído etapa a etapa e disseminado setor a setor.

Na realidade, com a assinatura do Tratado de *Maastricht*, em Fevereiro de 1992 o qual instituiu a UEM (União Económica e Monetária) e a moeda única, o neofuncionalismo viria a ganhar um novo ímpeto, iniciando-se uma fase integracionista onde pela primeira vez na história da integração Europeia são atingidos domínios que até então eram prerrogativas exclusivas de soberania nacional.

Porém, na opinião de Krugman (2012, p.180), “*As elites europeias estavam tão enfeitiçadas com a ideia de criar um poderoso símbolo de unidade que apregoaram as vantagens resultantes de uma moeda única e não fizeram caso das advertências relativas a desvantagens significativas.*”

Paralelamente, tal como refere Amado (2012, p.132) “*Há vinte anos, foi necessário dar uma resposta ao problema criado pelo inesperado fim do império soviético. Foi essa rutura que obrigou o projeto europeu a procedimentos políticos precipitados e, sobretudo, a desenvolver um programa para uma moeda comum sem mecanismos adequados para promover a convergência e a harmonização das suas economias. A Europa, não sendo capaz de se federalizar politicamente, também não conseguiu criar os elementos federais que hoje são reconhecidos como inevitáveis para garantir a estabilidade de uma moeda comum.*”

É precisamente neste enquadramento, no qual existem indícios de que a crise financeira que se abateu sobre a Europa apenas veio precipitar uma crise do projeto europeu que se vislumbrava como inevitável, que consideramos o tema “*A crise do euro e*



o futuro do projeto europeu” como um verdadeiro desafio de investigação e sobretudo de análise prospetiva, por força do grau de complexidade e imprevisibilidade que a análise de tendências que são verificáveis no atual contexto comporta, relativamente à forma como o projeto europeu poderá evoluir.

▪ **Justificação do estudo**

No dia sete de abril de 2011, Portugal tornou-se o terceiro Estado-membro da zona euro a solicitar ajuda financeira internacional da União Europeia (UE) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Esta situação desencadeia-se cerca de um ano depois de a UE ter aprovado o primeiro pacote de ajuda financeira à Grécia e cinco meses depois de a Irlanda ter pedido ajuda financeira ao abrigo dos mecanismos temporários que entretanto tinham sido criados pela UE (o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, MEEF) e pela zona Euro (Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, FEEF).

Na realidade, a crise financeira que tinha começado em meados de 2007, com a crise do mercado hipotecário nos Estados Unidos da América (EUA) e que tivera o seu ponto culminante em 15 de Setembro de 2008 com a falência do banco de investimento *Lehman Brothers*, tinha finalmente chegado à zona Euro sob a forma de uma crise das dívidas soberanas e transformou-se rapidamente numa crise com dimensões políticas, económicas e sociais em vários dos Estados-membros da zona Euro.

Nesta sequência, a dimensão que entretanto adquiriu arrastou o Euro (EUR) para o centro da discussão política europeia, colocou em causa os fundamentos da UEM e levou, inclusivamente, a que se questione o futuro do projeto de construção da UE, configurada num modelo que Fontaine caracteriza como “ *A organização mais avançada em termos de integração multisetorial*” (1998 cit. por Soares, 2005, p.38), de uma Europa que como refere Toulemon (1994 cit. por Soares, 2005, p.37) “*É também o berço da civilização donde saiu o mundo moderno. É enfim uma ideia política, uma tentativa sem precedente, um grande desígnio de audácia e dificuldades extraordinárias: unir pacificamente povos outrora inimigos, onde o passado é mais rico em conflitos que em cooperação.*”

Deste modo, importa perceber, com o rigor indispensável, qual o estágio de evolução do projeto europeu quando a crise das dívidas soberanas deflagra e, muito particularmente, avaliar a resiliência da sua configuração institucional e dos mecanismos internos de funcionamento, aos quais os Tratados dão forma e substância, na resposta aos desafios desta situação.



▪ **Objeto do estudo e sua delimitação**

O objeto de investigação centra-se no impacto que a crise das dívidas soberanas provocou na evolução do projeto europeu, nomeadamente na UEM, perspetivando as tendências do que poderá vir a ser um futuro modelo de governação política e económica, que garanta a estabilização da zona Euro e um crescimento económico, sustentável e duradouro.

Neste particular, entendemos muito necessário não confundir uma crise de natureza meramente cambial e monetária (do Euro)¹ com uma outra (a das dívidas soberanas) que possui características que estão a afetar o projeto de construção europeia, ao questionar o teor dos Tratados e da arquitetura da UEM e, sobretudo, ao infligir danos, eventualmente irreparáveis, na confiança, coesão e solidariedade entre os Estados-membros.

Com o objetivo de delimitar o tema do estudo, focaremos a nossa análise na UEM como pilar estruturante e integrador do projeto europeu e na moeda única como elemento central das políticas económicas da UE, tendo presente as vulnerabilidades estruturais evidenciadas com a crise financeira e as exigências que daí decorrem para a definição de um novo modelo de governação política e económica na UE, como garante da sua perenidade.

▪ **Objetivos da investigação**

O **objetivo geral** desta investigação é o de pretender avaliar de que forma a crise das dívidas soberanas, que tornou evidentes um conjunto de vulnerabilidades no funcionamento da UEM, impõe à UE a necessidade de encontrar um novo modelo de governação política e económica.

Os **objetivos específicos** deste estudo consistem:

- Efetuar o enquadramento teórico sobre a natureza política e o processo de transformação da UE, em matéria de teorias da integração, por forma a caracterizarmos os sucessivos modelos de governação adotados, muito particularmente o que se encontrava implementado à data da deflagração da crise das dívidas soberanas;
- Identificar os fundamentos em que se baseia a UEM, nomeadamente nos critérios para a existência de uma zona monetária ótima e nas condições para a sua completa materialização, de forma a garantir a estabilidade permanente da moeda única e dos sistemas financeiros dos Estados-membros da zona Euro;

¹ Como parece sugerir-se do título que nos foi proposto para este trabalho.



- Analisar as tendências que permitam levantar cenários de suporte ao modelo de governação da UE, pós- crise das dívidas soberanas;

▪ **Procedimento metodológico**

Na concretização da fase de rutura², delimitado que foi o tema, partimos para a formulação da Questão Central (QC) e das respetivas Questões Derivadas (QD). Posteriormente, estabeleceram-se as hipóteses (Hip) relativas a cada uma das QD, as quais através da investigação a desenvolver se procuraram validar.

Assim, foi estabelecida a seguinte QC:

“Quais as implicações para o modelo de governação da UE, resultantes do impacto da crise das dívidas soberanas?”

A QC foi decomposta nas seguintes QD e nas Hip respetivas:

QD 1: Quais os paradigmas teóricos que enquadram o processo de integração e os modelos de governação que têm sido adotados, na génese e posterior evolução do modelo institucional, político e económico da UE?

Hip 1: A construção europeia tem oscilado entre o paradigma supranacional, fundado nas teorias do federalismo e do funcionalismo e o paradigma intergovernamental, consubstanciando deste modo um modelo híbrido, mas também inovador e pioneiro no seio das teorias da integração.

QD 2: Como avaliar a adequabilidade da arquitetura institucional e dos mecanismos processuais da UEM, pilar estruturante da UE, durante a crise das dívidas soberanas?

Hip 2: A criação da UEM, ao incluir Estados-membros com grandes assimetrias económicas, resultou de uma decisão fundamentalmente política, não sustentada em critérios de racionalidade económica, com insuficiências e vulnerabilidades que se tornaram evidentes com a crise das dívidas soberanas.

QD 3: Quais as condições necessárias a um modelo de governação que garanta na UE, a estabilização da zona Euro e um crescimento económico sustentável e equilibrado?

Hip 3: A UE consolida e finaliza a arquitetura da UEM, formula e implementa um conjunto de políticas e programas estruturais de consolidação das finanças públicas e de apoio ao crescimento e ao emprego e define um novo modelo de governação, sustentado

² O procedimento metodológico adotado corresponde ao definido por Quivy e Campenhoudt (2005), na obra Manual de Investigação em Ciências Sociais



numa maior integração política dos Estados-membros, ou na assunção de uma UE de geometria variável.

A metodologia utilizada é a estabelecida nas Normas de Execução Permanente/Académicas (NEP/ACA) nº 10 e nº 18, de julho de 2012, do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM). O percurso metodológico seguiu as sete etapas do método científico descrito por Quivy e Campenhoudt (2005).

O presente trabalho está suportado por uma extensa pesquisa bibliográfica de diversas fontes, consideradas relevantes para a investigação que se pretendeu realizar, particularmente na análise de documentos elaborados pelas diversas instituições da UE sobre esta temática, bem como na realização de entrevistas a personalidades e investigadores, de referência, desta área de estudo.

▪ **Organização do estudo**

O presente estudo encontra-se estruturado em cinco partes: uma introdução, três capítulos de desenvolvimento e as conclusões.

Na primeira parte - Introdução -, apresentaremos os fundamentos para a relevância e pertinência do estudo a realizar, contextualizamos o mesmo, definimos o objeto do estudo e procedemos à sua delimitação, identificam-se os objetivos e apresenta-se a metodologia prosseguida durante a investigação.

No capítulo primeiro, são apresentados os paradigmas teóricos que têm suportado o projeto de construção europeia. No capítulo segundo é avaliada a adequabilidade dos mecanismos existentes na UEM durante a crise das dívidas soberanas e no capítulo terceiro são identificadas as condições e os cenários que de uma forma prospetiva, garantem a estabilização da zona Euro e um crescimento económico sustentável para a UE.

Nas conclusões, são sintetizados os fundamentos resultantes da investigação que garantem a resposta à QC e resumidos os contributos que permitem perspetivar as tendências de evolução do projeto europeu, pós-crise das dívidas soberanas.



1. O projeto de construção europeia

a. A integração europeia –as teorias e os paradigmas conceptuais

(1) O paradigma supranacional

(a) O federalismo

O federalismo explica a integração, de nível supranacional, pela criação de instituições para as quais os Estados transferem soberania, de forma voluntária.

Em termos conceptuais o federalismo representa na sua essência uma ideologia política, que procura uma alteração radical nas relações entre os Estados nacionais e que perspetiva a integração como um projeto de união política, tendo como objetivo a criação de um sistema de governo federal, onde a autoridade está dividida entre um nível de governação central e um outro nível composto por diversas unidades políticas autónomas (Galandim, 2011).

Os federalistas pretendem sempre uma transferência da autoridade política.

No caso da UE, a matriz evolucionária não seguiu o esquema clássico da integração federal, que normalmente começa pela dimensão da segurança e da defesa, tendo antes sido privilegiada a dimensão económica e monetária, bem vincadas a partir do Ato Único Europeu (1986), com a implementação do mercado interno e, sobretudo, com o Tratado de Maastricht (1992), o qual instituiu a UEM, dando origem à transferência de competências dos Estados-membros para instituições comunitárias.

Neste âmbito, Lobo-Fernandes (2006), evidencia a natureza paradoxal do desenvolvimento da UEM e da criação do euro, uma vez que na maioria das experiências históricas de integração, a união política ter precedido a criação de uma moeda única. Segundo Brugmans (cit. por Lobo-Fernandes, 2006,p.145) no caso da UE tinha-se assistido a um “...*federal process upside down*”.

Maastricht marca assim indelevelmente a institucionalização de um federalismo monetário, com uma transferência inequívoca de competências dos Estados-membros para instituições europeias, passando a estar sujeitos a uma política monetária única, conduzida de forma independente e centralizada, sendo elucidativo deste ponto, a afirmação de Mario Draghi, Presidente do Banco Central Europeu (BCE), quando em 29 de Outubro de 2012, afirmou a sua estranheza pelo facto de “...*muitos governos ainda não terem percebido que perderam soberania há muito tempo.*”³

³ http://www.jornaldenegocios.pt/home.php?template=SHOWNEWS_V2&id=586929 [Consult. 29 Out. 2012]



Para Camisã (2005,p.55), “ *O salto em frente no programa do mercado interno (em consequência do Ato Único Europeu e, mais tarde do Tratado de Maastricht) fez ressurgir, a teoria federalista e os argumentos favoráveis à necessidade de uma ordem constitucional para enquadrar o aprofundamento do processo de integração.* ”

Nesta medida, a opção europeia por iniciar um caminho federalista pela via da integração económica e, sobretudo, monetária, sem cuidar da sua dimensão política, viria a revelar-se um elemento decisivo no eclodir da crise das dívidas soberanas.

(b) O Funcionalismo e o Neofuncionalismo

Para a caracterização deste modelo, torna-se fundamental perceber o corpo conceptual subjacente, o qual radica na teorização neofuncionalista de Ernst B. Haas (1958), que a desenvolveu precisamente a partir do estudo das Comunidades Europeias, derivando da teoria funcionalista de David Mitrany.

O funcionalismo é uma teoria que visava conseguir a paz mundial (inspirou por exemplo o movimento que deu origem à ONU). No entanto, Mitrany não defendia uma federação ou um governo mundial, na medida em que considerava que tal ameaçaria a liberdade do indivíduo. Para ele, a solução estaria antes na criação de um conjunto de agências funcionais separadas, cada uma delas com autoridade sobre uma área específica da atividade humana (Camisã, 2005).

A teoria funcionalista considera assim que a forma mais segura de alcançar a integração e a paz é a cooperação em certas tarefas funcionais, tanto de natureza técnica como económica, ao invés da criação de novas estruturas institucionais no plano político. Nesse sentido, as organizações internacionais funcionais estariam mais habilitadas do que os Estados, para levar a cabo determinadas tarefas, com o que conquistariam as "lealdades nacionais" e excluiriam quaisquer suspeitas de pretendem exercer um controlo supranacional.

É precisamente a partir deste corpo conceptual que Haas desenvolve uma teorização de cariz neofuncionalista, aplicável ao projeto de integração europeia.

Assim, partindo da experiência bem-sucedida da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), os neofuncionalistas concluíram que a integração económica sendo conduzida por instituições comuns centrais, poderá contribuir, a prazo, para a consolidação de uma comunidade política (Camisã, 2005).

A teoria neofuncionalista atribui uma importância central às instituições supranacionais no avanço do processo de integração, materializando uma centralização progressiva das decisões a nível comunitário.



Elemento central ao neofuncionalismo é a ideia de "*spillover*" (alastramento), que é caracterizado pela atribuição crescente de responsabilidades e poderes em determinados setores da atividade económica às instituições supranacionais, os quais, gradualmente se vão expandindo a outros setores, num movimento gerador de mais integração e cooperação política.

Com a assinatura do Tratado de Maastricht em Fevereiro de 1992 que instituiu a UEM e a moeda única, o neofuncionalismo viria a ganhar um novo ímpeto.

Na opinião de Galandim (2011, p.17), “ *Se o método Monnet caracterizado pela premissa dos *petits pás, grands effets* marcou a fase inicial da integração Europeia e modelou a conceção original do neofuncionalismo, o método Delors ao conduzir à instituição do mercado interno, à coesão económica e social, à UEM e à moeda única retoma com renovado dinamismo o conceito de integração como processo e a crença no efeito de *spillover*, próprios da teoria neofuncionalista.*”

(2) O paradigma intergovernamental

Conforme referimos, no início do processo de criação da Comunidade Económica Europeia (CEE), é possível identificar uma matriz neofuncionalista e portanto supranacional e federal, muito devido ao êxito que tinha sido a experiência da CECA.

Porém, este caminho começou desde logo a ser refreado quando o general Charles de Gaulle, em janeiro de 1959, sugere a fórmula da “*Europa das Pátrias*”.

Na realidade, para este estadista, nada estava acima da nação, no que diz respeito aos sentimentos de pertença de um povo a uma realidade global, acabando por defender em cinco de setembro de 1960: “*Quais são as realidades da Europa? Quais os pilares sobre os quais se pode construir? Na verdade, são os Estados, certamente muito diferentes uns dos outros, cada um com a sua alma, a sua história, mas Estados que são as únicas entidades com direito para ordenar e autoridade para agir.*” (cit. por Soares, 2005, p.180).

Nesta posição de princípio, ressalta desde logo uma clara divergência sobre os objetivos a prosseguir no seio da Comunidade, os quais para os fundadores se traduziam num projeto de natureza federal e que para De Gaulle se materializavam numa confederação, na qual a cooperação entre Estados pudesse ser aprofundada em vários domínios, num modelo puramente intergovernamental.

Esta visão de qual deveria ser a configuração do projeto de construção das comunidades europeias, foi concretizada com a denominada *crise da cadeira vazia*, quando em 30 de junho de 1965, a França recusou participar nas reuniões do Conselho de



Ministros, na medida em que entendeu não aceitar a deliberação por maioria qualificada, tal como previsto no Tratado Constitutivo, uma vez que tal poderia significar a sujeição da França a decisões com as quais discordasse.

Esta situação apenas foi ultrapassada pelos seis Estados-membros seis meses após o início da crise, através do denominado compromisso do Luxemburgo, no qual ficou decidido um regime de consultas da Comissão aos Estados-membros, antes da produção de qualquer proposta (prejudicando a primazia do diálogo Comissão-Conselho, fundamento do método comunitário) e a possibilidade da utilização do direito de veto, sempre que estivessem em causa interesses nacionais relevantes.

Apenas com a primeira revisão do Tratado Constitutivo, pelo Ato Único Europeu de 1986 é que será novamente instituído o recurso à maioria qualificada.

Deste modo, por oposição ao neofuncionalismo, podemos identificar a tese intergovernamental, baseada num modelo de cooperação interestatal, no qual os interesses dos Estados-membros são decisivos na concretização do processo de integração.

Esta tese tem os seus fundamentos, na teoria neorrealista – que possui como figura destacada, Kenneth Waltz (2002, cit. por Camisã, 2005, p.37) – e que baseia os seus fundamentos no paradigma realista das relações internacionais, no qual os Estados são os atores nucleares do sistema internacional e agem racionalmente, isto é, atuam na defesa e na projeção dos seus interesses, motivados pelo desejo que têm de manter ou aumentar o seu poder relativamente a outros Estados.

A Comunidade será assim um agrupamento de Estados soberanos.

Deste modo, neste paradigma, segundo Camisã (2005, p.38) *“Qualquer que seja a dimensão dos poderes atribuídos às instituições comunitárias, a autoridade máxima permanecerá nos estados-membros. A integração avança através de negociações entre os Estados envolvidos e a acumulação de poder pelas instituições comunitárias resulta apenas da vontade dos Estados em ceder ou delegar autoridade nessas instituições, na medida em que tal poderá servir melhor os seus interesses e objetivos nacionais.”*

(3) As novas abordagens – da integração à governação

Considerados isoladamente os paradigmas supranacional e intergovernamental não reúnem os elementos indispensáveis ao quadro explicativo da construção europeia. Na realidade, aquela dicotomia, algo simplista para um projeto com uma configuração tão complexa, torna exigível a abertura a outras teorizações e contributos sobre a evolução da integração europeia.



Como sublinha Schmitter (1996 cit. por Lobo-Fernandes, 2006, p.154) “...*needless to say, between these two outcomes would seem to lie a wide range of potential intermediate outcomes*”.

(a) A governação multinível

Face aos limites das abordagens tradicionais para a completa perceção do projeto de construção europeia, Lobo-Fernandes (2006) alerta para o aparecimento de uma nova conceptualização da UE como uma comunidade política multinível.

Neste modelo, as decisões políticas da UE são produzidas por uma complexa rede de instituições interligadas ao nível supranacional, nacional e subnacional. Peterson e Bomberg (1999, cit. por Lobo-Fernandes, 2006, p.155), identificam três níveis de decisão na UE: o nível supersistémico, com decisões de tipo *historic-making*, no qual os atores dominantes são o Conselho Europeu, os governos nas conferências intergovernamentais e o Tribunal de Justiça; o nível sistémico, com decisões de tipo *policy-setting*, no qual os atores principais são o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu (PE) (no procedimento de codecisão) e o nível subsistémico, com o tipo de decisão *policy-shaping*, para o qual são relevantes a Comissão, os grupos de trabalho do Conselho e os comités do PE.

Nesta medida, de acordo com Rosamond (2000, cit. por Lobo-Fernandes, 2006, p.155), a UE emerge como uma entidade política onde a autoridade está dispersa entre diferentes patamares de governação e múltiplos atores. Nesta ótica, não é questionada a centralidade dos estados, mas reconhece-se que a estrutura dos poderes de controlo é mais fragmentada, aglutinando as dinâmicas comunitárias num contexto amplo e complexo.

(b) A UE como entidade reguladora

Nesta abordagem a UE surge como um *Estado regulador* uma vez que muita da sua atividade política “...*envolve a regulação do comportamento das empresas, da ação dos Governos nacionais e das entidades subestatais.*” (Camisão, 2005, p.44).

O contributo desta abordagem tem permitido transferir o enfoque do estudo do projeto de construção europeia, da integração para a governação.

Na realidade, se atendermos ao facto de o modelo económico da maioria dos Estados-membros se fundar na economia de mercado, na qual a liberalização da atividade económica e a privatização dos diversos setores produtivos é o seu paradigma, o conceito de regulação adquire especial relevância, tornando-se assim central para a compreensão do processo de integração europeia, de que é exemplo toda a regulamentação subjacente ao funcionamento eficaz do mercado interno.



Majone (1990, cit. por Lobo-Fernandes, 2006, p.157), classifica a UE como um Estado-regulador, sustentando a sua teorização no facto de os Estados, desenvolverem tradicionalmente três funções, sendo que uma delas é precisamente a regulação⁴ na qual se procuram implementar medidas destinadas a resolver as imperfeições do mercado e que está muito presente na atividade das instituições da UE.

b. Síntese conclusiva

O projeto de uma Europa unida encontra um contexto determinante no pós Segunda Guerra Mundial, no qual existe uma forte convicção de que apenas com uma fusão de interesses económicos dos estados europeus seria possível limitar a conflitualidade existente, sendo construída na procura do interesse comum no qual o alicerce fundamental é o método Monnet, dos pequenos passos e das realizações concretas.

Processo inovador no âmbito das teorias de integração, procura estabilizar um novo paradigma político fundado em abordagens do tipo neofederal⁵, em que as decisões multinível adquirem preponderância.

Acontece que a aposta num reforço da integração tem sido travada, ao longo da história da construção europeia, pela pressão de alguns estados menos favoráveis a este reforço. Como consequência, a evolução da UE tem sido marcada constantemente pela dinâmica supranacionalismo *versus* intergovernamentalismo.

No entanto, com o Tratado UE/Maastricht procurou-se introduzir uma nova dinâmica no projeto de construção europeia através de um novo modelo institucional que permitisse incrementar a união política a partir da consolidação do mercado interno e da introdução da moeda única, que a UEM consubstanciava e dava expressão, confiando nos efeitos de *spillover* que caracterizam uma abordagem neofuncionalista.

Assim, é inquestionável que a criação da UEM e a entrada em circulação do euro marcam indelevelmente o início de uma nova fase do processo de construção europeia, mais ambiciosa, colocando o projeto em novos patamares em termos de uma integração política do tipo federalista, fundada em instituições supranacionais que assumem competências anteriormente atribuídas aos Estados-membros, como é claramente o caso do BCE, que materializa a edificação de um federalismo monetário.

Era neste ponto do seu estágio de desenvolvimento que se encontrava o projeto europeu, aquando da deflagração da crise das dívidas soberanas.

⁴ As outras duas são a redistribuição e a estabilização

⁵ Neofederal porque não segue o esquema clássico da integração federal que normalmente começa pela dimensão da segurança e da defesa



Porém, conforme verificado, o processo de integração europeia suscita um grande número de dúvidas metodológicas, atenta a singularidade da construção comunitária, cujo resultado é uma entidade híbrida, dificilmente caracterizável apenas com recurso a um único corpo conceptual.

Face ao exposto, considera-se validada a Hip1, no sentido de que a construção europeia tem oscilado entre o paradigma supranacional e o intergovernamental, consubstanciando um modelo dificilmente rotulável, porque inovador, com uma governação alicerçada numa estrutura multidimensional complexa, mas que tem na sua dimensão monetária um cariz claramente supranacional.



2. A União Económica e Monetária como pilar estruturante da União Europeia, no contexto da crise das dívidas soberanas

a. A arquitetura da União Económica e Monetária

(1) Enquadramento

A UE sempre atribuiu à definição de uma política monetária comum uma enorme relevância.

Assim, a apresentação do Plano Werner em 1970, que recomenda a criação faseada de uma UEM, bem como a implementação em 1972 de um mecanismo denominado serpente monetária europeia⁶, para responder aos problemas de elevada volatilidade cambial, são bem exemplificativos dessa preocupação.

Porém, apenas com a chegada de Jacques Delors à presidência da Comissão Europeia, em 1985, este processo conhece novos desenvolvimentos com a finalidade de se obter uma melhor eficiência no funcionamento do mercado interno, materializados no Relatório Delors, que retomou alguns dos aspetos essenciais do Relatório Werner, dos quais se sublinha a implementação em três fases de uma UEM⁷ e a substituição das moedas nacionais por uma moeda única.

Estes objetivos viriam a ser concretizados com a assinatura em sete de fevereiro de 1992 do Tratado de Maastricht, o qual acrescenta ao Tratado da Comunidade Europeia (Tratado CE/Maastricht) um novo título, o VII – A Política Económica e Monetária – que estabelece as bases, os princípios e os objetivos da política económica e monetária que passaria a ser prosseguida, centralizadamente pela Comunidade, sendo referido no art.º 2º que a Comunidade tem como missão a criação de uma UEM e no nº 2 do art.º 4º a necessidade de se proceder à fixação irrevogável das taxas de câmbio conducente à criação de uma moeda única.

(2) A política monetária – a moldura legal e institucional

As bases legais que sustentam a política monetária da União foram inicialmente vertidas no Tratado CE/Maastricht, quando no seu art.º 8º se estabelece um Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) e um BCE, os quais atuarão nos limites das atribuições que lhes foram conferidas por este Tratado e pelos Estatutos do SEBC e do BCE, que lhe são anexos.

⁶ Detalhes em Anexo A

⁷ Detalhe da sequência e âmbito das fases em Anexo A



Porém, se na esfera da política económica, tal como explicitado no art.º 99º, “ *Os Estados-Membros consideram as suas políticas económicas uma questão de interesse comum e coordenam essas políticas no Conselho*”, remetendo-se assim para a esfera da cooperação e coordenação intergovernamental, em matéria de política monetária é cometida ao SEBC a definição e a execução da política monetária da Comunidade (art.º 105º do Tratado CE), num quadro de absoluta independência relativamente aos governos dos Estados-membros, tal como se explicita no art.º 108º: “ *O BCE, os bancos centrais nacionais ou qualquer membro dos respetivos órgãos de decisão não podem solicitar ou receber instruções das instituições ou organismos comunitários, dos Governos dos Estados-Membros ou de qualquer outra entidade.*”

Esta disposição materializa uma efetiva transferência de competências dos Estados-membros em matéria de política monetária para o BCE, constituindo-se como uma nova entidade supranacional, criada propositadamente para gerir a UEM, com total independência dos Estados-membros.

Esta situação é descrita por Amaral (2010, p.99), da seguinte forma: “*Quando já estava em andamento o caminho para a moeda única dá-se a queda do Muro de Berlim (1989) e a posterior reunificação alemã (1990).*

Quase por milagre, surgiu então uma outra argumentação política a favor da moeda única, com, verdade seja dita, o seu quê de bizarro.

Tratava-se agora de justificar a criação de uma moeda europeia como forma de impedir que a super-Alemanha que surgia da reunificação se desinteressasse do ocidente da Europa e, em consequência, se alargasse economicamente pela sua área de expansão, suposta natural, ou seja, o leste europeu. Por estranha que possa parecer esta argumentação, ela teve uma consequência de peso, que foi a de levar a que todos os governos europeus aceitassem que as instituições monetárias da moeda única e nomeadamente o BCE fossem criadas à imagem das instituições alemãs, ou seja, se pautassem por regras ultraconservadoras na sua ação.”

Nesta medida, o percurso para a moeda única e a convergência económica e monetária prosseguida pelos Estados-membros, tendo em vista a participação na terceira fase da UEM, serviu assim para aproximar economias com políticas macroeconómicas e finanças públicas menos rigorosas e disciplinadas, em direção ao modelo da principal moeda e da principal economia da UE, procurando-se construir uma moeda comum europeia tão forte como o marco alemão.



Em matéria de política monetária, importa igualmente sublinhar o que se encontra disposto no Tratado de Lisboa, assinado em Lisboa no dia 13 de dezembro de 2007.⁸

Assim, com relevância para o objeto do nosso estudo, importa destacar o plasmado no TUE/Lisboa, quando se eleva à categoria de instituição o BCE (art.º 13º) e se reforça, no art.º 282º do TFUE, a sua independência no exercício dos seus poderes e na gestão das suas finanças, relativamente aos Governos dos Estados-Membros.

Paralelamente, deve atender-se ao expandido no nº 1 do art.º 2º do TFUE/Lisboa: *“Quando os Tratados atribuem à União competência exclusiva em determinado domínio, só a União pode legislar e adotar atos juridicamente vinculativos; os próprios Estados-membros só podem fazê-lo se habilitados pela União ou a fim de dar execução aos atos da União.”*

Precisamente no art.º 3º, delimitam-se os domínios nos quais a União dispõe de competência exclusiva, sendo identificada na alínea c), a política monetária para os Estados-membros cuja moeda seja o euro, como um desses domínios.

(3) A política monetária – as bases de uma estratégia

No âmbito da política monetária, extrai-se do articulado do Tratado CE/Maastricht, com especial relevância para o quadro explicativo dos fatores presentes na atual crise das dívidas soberanas, o seguinte:

- A proibição de concessão de créditos sob a forma de descobertos ou sob qualquer outra forma pelo BCE ou pelos bancos centrais nacionais dos Estados-membros, em benefício de instituições ou organismos da Comunidade, das administrações centrais, das autoridades regionais ou locais, de outras autoridades públicas ou outros organismos do sector público ou empresas públicas dos Estados-membros, bem como a compra direta de títulos de dívida a essas entidades pelo BCE ou pelos bancos centrais nacionais (art.º 101º);
- A cláusula que desobriga a UE e os seus membros dos compromissos assumidos por qualquer destes (*no bail-out*), assegurando que, por exemplo, a dívida pública de um Estado-membro não pode ser, em nenhuma circunstância, assumida pela União ou por qualquer outro parceiro (art.º 103º);

⁸ Assinado pelos vinte e sete Estados-membros da União Europeia, que altera o Tratado da União Europeia (TUE), que mantém a designação e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, que passa a designar-se Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), cuja entrada em vigor estava prevista para 1 de Janeiro de 2009 mas devido à resistência apresentada pela Irlanda no seu primeiro referendo e pelas ratificações tardias da República Checa e Polónia, entrou em vigor apenas no dia 1 de Dezembro de 2009.



- A recomendação (*binding rules*), constante do art.º 104º, para que os Estados evitem défices orçamentais excessivos, avaliando-se a disciplina orçamental com base no défice orçamental verificado, o qual não deverá exceder 3% e a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto (PIB), a qual não deverá exceder os 60%;

- A definição da estabilidade de preços como objetivo primordial para o SEBC (art.º 105º). Neste particular, o Conselho do BCE quantificou a definição de estabilidade dos preços como um aumento anual inferior a 2% do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) para a área do Euro⁹.

Mais recentemente, o TFUE/Lisboa, confirmou todas estas disposições vertidas inicialmente no Tratado CE/Maastricht, as quais claramente desresponsabilizam a UE, pelos compromissos orçamentais assumidos pelos Estados-membros bem como pelas dívidas que daí tenham sido originadas.

No entanto, em oposição ao referido, não pode deixar de se sublinhar as disposições vertidas no Preâmbulo e no nº 3 do art.º 3º do TUE/Lisboa, quando se refere a necessidade da UE garantir a convergência das suas economias, tomando em consideração o princípio do desenvolvimento sustentável e promovendo a coesão económica, social e territorial e a solidariedade entre os Estados-Membros.

De igual modo, a relevância atribuída às políticas de emprego, está plasmada no TFUE/Lisboa, o qual possui um Título, o IX, dedicado exclusivamente ao emprego.

Nesta medida, atendendo às consequências que a crise das dívidas soberanas assumiu no âmbito dos níveis elevados de desemprego¹⁰ verificados em determinados Estados-membros, não pode deixar de se questionar a insistência na primazia do objetivo da estabilidade de preços definido pelo BCE, em detrimento da utilização de mecanismos monetários que incentivassem o investimento e o emprego, tendo presente o que se encontra plasmado nos Tratados sobre esta matéria.

Na opinião de Tilford (2011, p.22), *“The ECB’s mandate is too restrictive (...) its fear of inflation blinds it to the much more serious threats confronting the eurozone economy. If policy continues to be directed at ensuring inflation of “below, but close to 2 per cent”, countries such as Spain and Italy will struggle to regain competitiveness within the currency union. Since they cannot devalue, they can only improve their ‘competitiveness’ by cutting their wages and costs relative to Germany. An inflation target*

⁹ O objetivo da estabilidade de preços foi conseguido nos primeiros dez anos de moeda única (entre 1999 e 2008), pois o IPHC cifrou-se em 2,17% na zona Euro

¹⁰ Gráfico nº 3 – Taxas de desemprego, 2006/2011, p. 32



of under 2 per cent might have been appropriate for the Bundesbank, but it is ill-suited to the eurozone.”

b. As vulnerabilidades da União Económica e Monetária

(1) Zona monetária ótima – a inexistência dos requisitos

A criação de uma moeda comum a um conjunto de países num determinado espaço económico apresenta diversas vantagens, das quais se destacam a diminuição dos custos do comércio transfronteiriço e a redução da incerteza quanto à flutuação das taxas de câmbio que são, deste modo, fatores facilitadores de um eficiente planeamento financeiro.

Porém, existem igualmente vantagens em se dispor de uma moeda própria, das quais a mais relevante é precisamente a forma como a desvalorização – a redução do valor da moeda corrente em relação a outras moedas – pode facilitar o processo de ajustamento a um choque económico.

Na realidade, na opinião de Krugman (2012,p.183), “ *A perda de flexibilidade pela existência de uma moeda comum pode ser um grande problema se houver grandes choques assimétricos, como o colapso de um boom imobiliário em alguns dos países, embora não em todos.*”

Nesta matéria, tal como recorda Amaral (2010, p.93), “*A nível económico, existe fundamento teórico para a criação de uma moeda única para um espaço formado por diversas economias, quando esse espaço cumpre, ainda que aproximadamente, as condições de uma zona monetária ótima.*”

Deste modo, apenas nessas condições, enumeradas num ensaio escrito pelo economista Robert Mundell em 1961 (cit. por Krugman, 2012, p. 184), a introdução de uma moeda comum aumentará a eficiência na alocação de recursos e permitirá às economias que compõem a União Monetária, desenvolverem-se em melhores condições do que se mantivessem as respetivas moedas próprias.

Neste enquadramento, torna-se assim indispensável que em primeiro lugar os países possuam entre si um elevado volume de trocas comerciais. Krugman (2012), refere a título exemplificativo o caso da Argentina quando na década de 1990 fixou o valor do peso pelo valor de um dólar americano, o qual contribuiu para um fracasso de enormes proporções, resultando na desvalorização da sua moeda e no incumprimento do pagamento da dívida pública, tendo como uma das causas para o ocorrido precisamente o facto do mercado americano apenas constituir 11% das importações e 5% das exportações argentinas.



Neste domínio, a Europa preenchia este requisito uma vez que 60% do seu comércio era intracomunitário.

Porém, no que diz respeito a dois outros critérios igualmente relevantes - a mobilidade laboral e a integração orçamental (que permitiria a utilização de verbas comunitárias para estabilizar as economias desse espaço, no caso da ocorrência de choques assimétricos, isto é, uma situação adversa do ponto de vista macroeconómico, que não afeta todas as economias do espaço mas apenas uma ou uma minoria delas) - a UE não estava preparada para uma moeda única.

Conforme explicita Amaral (2010, p.94) *“A plena liberdade de circulação de fatores (trabalho e capital), embora formalmente existente por força do Tratado de Roma e, posteriormente, reforçada pela realização do mercado interno determinada pelo Ato Único Europeu, se existe em relação aos capitais, está muito longe de ser a realidade no que respeita ao fator trabalho.”*

Paralelamente, no que diz respeito à integração orçamental, Krugman (2012) estabelece a comparação entre a Irlanda e o estado norte-americano do Nevada, que tiveram enormes bolhas imobiliárias e que se afundaram numa recessão que, entre outras consequências, fez disparar o desemprego.

Porém, no caso do Nevada este choque é amortecido pela intervenção do governo federal norte-americano o qual, entre outras medidas, reduziu os impostos a pagar a Washington, continuou a garantir o apoio aos beneficiários da segurança social e do sistema de saúde e, simultaneamente, garante os depósitos bancários efetuados nos bancos do Nevada.

Em contrapartida, a Irlanda foi obrigada a resgatar os seus bancos e continuou a ter de pagar todas as suas despesas sociais.

Em presença destas evidências, podemos afirmar que de acordo com os critérios subjacentes ao modelo das zonas monetárias ótimas, a UE em 1999, como hoje, estava longe de reunir as condições necessárias à criação de uma moeda única.

Ao analisar esta situação, Amaral (2010 p.97), refere que a principal motivação que esteve na base do projeto da moeda única foi de natureza política, na procura por criar um fator suficientemente poderoso para impulsionar a integração política na Europa, *“...confiando que a necessidade de fazer funcionar a união monetária, impusesse a criação de instituições federais (por exemplo, um banco central único e um orçamento europeu com dimensão suficiente) que gerassem um movimento irreversível na constituição de um Estado europeu.”*

(2) As fragilidades do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)

Conforme já evidenciado, a adesão à moeda única por parte de um Estado-membro, implica uma perda de autonomia na condução da política monetária, ao deixar de poder utilizar as taxas de juro e de câmbio como instrumentos de política económica. No entanto, permanece na esfera de competências exclusivas dos Estados-membros da zona Euro a condução da política orçamental, assumindo assim esta uma particular relevância nos ajustamentos a realizar em conjunturas económicas desfavoráveis.

Porém, a política orçamental está delimitada ao disposto no Tratado UE/Maastricht (artº104º) e às restrições contidas no PEC¹¹, no reconhecimento que uma total liberdade de atuação ao nível da política orçamental por parte dos Estados-membros poderia conduzir ao desequilíbrio das suas contas públicas, com impacto negativo na conjuntura económica, não só nesse Estado-membro como na própria UEM.

Nesta medida, tal como explicita Galandim (2011, p.67), *“No contexto da politica orçamental descentralizada prosseguida no âmbito da UEM, a existência de regras orçamentais torna-se um imperativo necessário para minimizar o risco de repercussões negativas em toda a UEM de eventuais politicas orçamentais inadequadas, conduzidas individualmente por qualquer um dos Estado-membros.”*

De facto, neste âmbito, verifica-se que as regras orçamentais estabelecidas pelo Tratado UE/Maastricht no âmbito da UEM são um dos requisitos prévios (critérios de convergência) para a adesão à moeda única.

Porém, no caso do critério da dívida pública e atento o facto de à data da assinatura do Tratado UE/Maastricht vários países apresentarem valores substancialmente superiores ao valor de 60% da relação entre a dívida pública e o PIB¹², foi desde logo excecionado o Estado-membro que embora não cumprisse o critério da dívida pública apresentasse uma redução significativa e uma convergência para o valor de referência.

Perante esta flexibilidade interpretativa, a aprovação de um PEC veio a complementar e clarificar o disposto no Tratado UE, para que as regras orçamentais pudessem ser interpretadas e aplicadas sem ambiguidades desde o início da terceira fase da UEM, nomeadamente quanto ao critério do défice orçamental, para o qual foi inclusivamente estipulado um conjunto de procedimentos (incluindo a aplicação de sanções pecuniárias), a aplicar para as situações de défice excessivo.

¹¹ Regulamentos nº 1466 e 1467, de 7 de julho de 1997

¹² v.g.: Itália: 113,7% e Bélgica 113,6%

No entanto, desde o início que a aplicação das regras constantes do PEC mereceram algumas críticas, particularmente quanto à razoabilidade do limite de 3% para o défice orçamental, o qual se perspectivava que dificilmente pudesse acomodar situações de conjuntura desfavorável.

Esta situação conheceu um desenvolvimento decisivo, quando em novembro de 2003, por decisão do Conselho do ECOFIN¹³, se procedeu à suspensão da aplicação do PEC à Alemanha e à França.

A credibilidade do PEC ficou, assim, profundamente afetada.

Na opinião de Feldstein (2012, p.206), *"When France and Germany soon violated these conditions, the Council of Ministers voted not to impose penalties, and the terms of the pact were weakened so that they became meaningless."*

c. A crise das dívidas soberanas

Aquando da crise financeira de 2008, que deflagrou na sequência da falência, nos EUA, do Banco de Investimentos *Lehman Brothers* em 15 de setembro e da recessão económica de 2009, a UE agiu de forma coordenada e com um propósito comum.

Na realidade, o aumento da despesa pública foi uma política acordada ao nível da UE para evitar uma depressão económica, que se previa e que de facto se materializou em 2009, com o PIB na zona Euro a cair para um valor negativo de 4,4% (tabela nº 1).

Neste particular, atente-se nos valores negativos da Alemanha e da Irlanda que superaram os 5% e, mesmo um país como o Reino Unido, situado fora da zona Euro, que caiu 4%.

Tabela nº 1 - Taxa de Crescimento do PIB

Fonte: Eurostat, 2012

	UE 27	Zona Euro	ALEMANHA	IRLANDA	GRÉCIA	ESPANHA	PORTUGAL	REINO UNIDO	EUA
2006	3,3%	3,2%	3,7%	5,4%	5,5%	4,1%	1,4%	2,6%	2,7%
2007	3,2%	3,0%	3,3%	5,4%	3,5%	3,5%	2,4%	3,6%	1,9%
2008	0,3%	0,4%	1,1%	-2,1%	-0,2%	0,9%	0,0%	-1,0%	-0,3%
2009	-4,3%	-4,4%	-5,1%	-5,5%	-3,1%	-3,7%	-2,9%	-4,0%	-3,1%
2010	2,1%	2,0%	4,2%	-0,8%	-4,9%	-0,3%	1,9%	1,8%	2,4%
2011	1,5%	1,4%	3,0%	1,4%	-7,1%	0,4%	-1,6%	0,9%	1,8%
2012 (Est)	-0,3%	-0,4%	0,8%	0,4%	-6,0%	-1,4%	-3,0%	-0,3%	2,1%

Assim, importa recordar que desde o final de 2008 e sobretudo em 2009, se assistiu na zona Euro à adoção de medidas substanciais de estímulo orçamental, que procuraram

¹³ Conselho de Assuntos Económicos e Financeiros; constituído pelos Ministros da Economia e das Finanças dos Estados-membros da EU.

responder ao agravamento da crise financeira e à significativa quebra na atividade económica.

Estas medidas vieram a ser desenvolvidas no quadro de um plano elaborado em novembro de 2008 pela Comissão Europeia e confirmado em Conselho Europeu de 11 e 12 de dezembro de 2008, denominado *Plano de Relançamento da Economia Europeia*, que contemplava um conjunto de medidas de estímulo orçamental centradas em objetivos específicos quantificados no montante de cerca de 200 mil milhões de EUR, correspondentes a 1,5% do PIB da UE que seriam disponibilizados através dos orçamentos nacionais (cerca de 170 mil milhões de EUR) e dos orçamentos da UE e do Banco Europeu de Investimento (BEI) (cerca de 30 mil milhões de EUR).

Cada Estado-membro foi assim convidado a tomar medidas com um volume significativo que seriam favoráveis para os seus próprios cidadãos e para o resto da Europa.

Porém, se as medidas de estímulo orçamental assumiram nesta conjuntura de crise um papel preponderante na mitigação dos efeitos e no combate a um cenário de depressão económica profunda e de significativo aumento do desemprego vieram, no entanto, a resultar num aumento significativo dos défices públicos, registados em 2009 (tabela nº 2), ano em que se verifica um aumento do défice na área do Euro de 4,2% relativamente a 2008, atingindo um valor de 6,3%.

Neste particular, atente-se nos valores muito expressivos da Irlanda (chegou a um valor negativo de 30,9% em 2010), da Grécia, da França e de Portugal.

Tabela nº 2 - Défices Orçamentais 2005/2011

Fonte: Eurostat, 2012

	UE (27)	Zona Euro (17)	Alemanha	Irlanda	Grécia	Espanha	França	Portugal	Reino Unido
2005	-2,5%	-2,5%	-3,3%	1,7%	-5,2%	1,3%	-2,9%	-6,5%	-3,4%
2006	-1,5%	-1,3%	-1,6%	2,9%	-5,7%	2,4%	-2,3%	-4,6%	-2,7%
2007	-0,9%	-0,7%	0,2%	0,1%	-6,5%	1,9%	-2,7%	-3,1%	-2,8%
2008	-2,4%	-2,1%	-0,1%	-7,4%	-9,8%	-4,5%	-3,3%	-3,6%	-5,1%
2009	-6,9%	-6,3%	-3,1%	-13,9%	-15,6%	-11,2%	-7,5%	-10,2%	-11,5%
2010	-6,5%	-6,2%	-4,1%	-30,9%	-10,7%	-9,7%	-7,1%	-9,8%	-10,2%
2011	-4,4%	-4,1%	-0,8%	-13,4%	-9,4%	-9,4%	-5,2%	-4,4%	-7,8%

No entanto, o impacto da crise financeira na área do Euro não atingiu todos os Estados-membros de igual maneira, confirmando as assimetrias existentes entre eles, relativamente à solidez e consolidação das respetivas finanças públicas e à sua diferente capacidade de absorver um choque económico.

Nesta medida, num contexto de forte recessão económica, com o PIB na zona Euro a recuar 4,4% em 2009, com o crescimento dos défices orçamentais e as intervenções efetuadas em vários dos Estados-membros para a estabilização do seu sistema financeiro, assistiu-se a um agravamento substancial do rácio da dívida pública (gráfico nº 1) com dez países a ultrapassarem, em 2009, o limite dos 60% do PIB estabelecido no PEC, destacando-se pela negativa a Itália com 116,4% e a Grécia com 129,7% (em 2011 era já de 170,6%).

Neste particular, atente-se nos valores comparativos entre a zona Euro (a 17) e a UE (a 27), mais desfavoráveis para a primeira e da própria Alemanha, que no final de 2011 apresentava uma relação dívida pública/PIB superior a 80%.

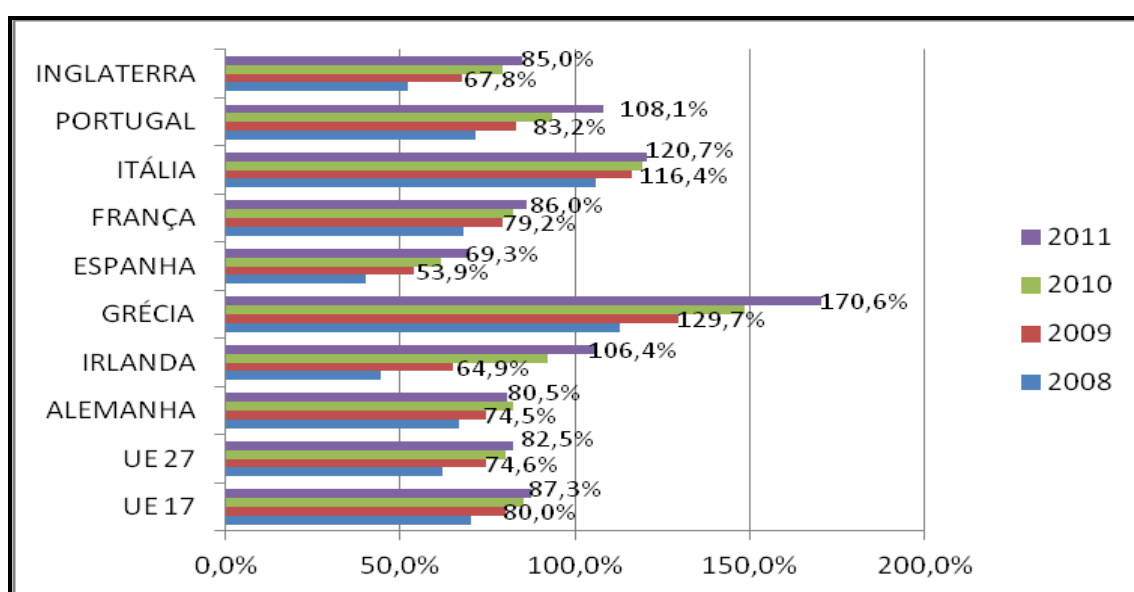


Gráfico nº 1 - Dívida Pública em % do PIB - 2008/2011

Fonte: Eurostat, 2012

Assim, da emergência no lançamento de estímulos orçamentais verificada em 2008 e 2009, assiste-se, a partir do final de 2009, ao sobressalto provocado nos mercados financeiros pela dimensão no desequilíbrio nas finanças públicas que alguns Estados-membros apresentavam, em particular a Grécia, a Irlanda e Portugal.

Porém, é a Grécia que ao divulgar que iria atingir um défice orçamental de 15,6% em 2009 e reconhecendo, em simultâneo, a prática de expedientes contabilísticos para ocultar o défice efetivamente verificado em anos anteriores, origina uma enorme preocupação com a sustentabilidade das suas finanças públicas, preocupações essas que se estenderam a outros países da área do euro, em especial aos restantes países periféricos (Espanha, Itália e Portugal), introduzindo um acrescido fator de desconfiança e de instabilidade na zona Euro.

Nesta sequência, no Conselho Europeu de 10 e 11 de dezembro de 2009, a UE inverte abruptamente a estratégia anteriormente delineada, ao explicitar a necessidade de a consolidação orçamental dever começar o mais tardar em 2011 e mais cedo nos Estados-membros cujas conjunturas económicas assim o permitissem.

Porém, a desconfiança dos mercados de financiamento das dívidas soberanas estava a emergir, fundada na avaliação, até aí nunca efetuada, sobre o risco de crédito de cada um dos Estados-membros e na sua eventual incapacidade para solverem os compromissos creditícios assumidos.

A crise financeira tinha dado origem a uma crise das dívidas soberanas na UE, com o seu epicentro na Grécia.

Nesta sequência, em meados de 2010, a reavaliação das perspetivas sobre a sustentabilidade das finanças públicas em vários Estados-membros teve repercussões importantes no mercado de dívida, com os diferenciais das taxas de juro face ao *benchmark* alemão a aumentarem de forma significativa na Grécia, Irlanda, e Portugal.

Na avaliação do Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP, 2011), a evolução dos mercados de dívida dos *periféricos* esteve, neste período, associada a um movimento de *flight-to-safety* (credores refugiaram-se na aquisição de dívida de países com menor risco) que se refletiu no comportamento dos títulos de dívida de referência. Assim, na maturidade de 10 anos a taxa de juro do *Treasury*, nos EUA, diminuiu de 3,29 % no final de 2010, para um mínimo de 1,72 % em setembro de 2011 e na Alemanha de 3,0 % para um valor próximo de 1,7 %.

Na situação inversa, estavam os valores relativos à Irlanda e a Portugal a partir de julho de 2010 e da Espanha e Itália, a partir de julho de 2011, verificáveis no gráfico nº 2.



Gráfico nº 2 - *Spreads* de soberanos (IRL/PORT/IT/ESP) face ao *Bund* alemão- Títulos da dívida pública a 10 anos

Fonte: IGCP- Relatório Anual 2011



Os mercados financeiros de financiamento para a Grécia, Irlanda e Portugal, estavam fechados e iniciava-se um difícil e penoso processo de ajustamento das contas públicas e da balança de pagamentos, com o apoio das instâncias comunitárias e do FMI.

Na opinião de Feldstein (2012, p.108) *“When, in early 2010, the markets recognized the error of regarding all the eurozone countries as equally safe, interest rates began to rise on the sovereign debts of Greece, Italy, and Spain. Market dynamics put in motion a self-reinforcing process in which rising interest rates led countries to the brink of insolvency.”*

Neste âmbito, é pertinente referir que a capacidade de resposta da UE, à crise de confiança dos mercados financiadores das dívidas soberanas, estava bastante mitigada pelas disposições vertidas no Tratado de Lisboa, muito devido à ortodoxia imposta pela Alemanha sobre as atribuições do BCE, que é responsável pela política monetária e pela estabilidade de preços, mas que não está habilitado a intervir no mercado da dívida pública dos Estados (empréstimos e/ou compra de títulos), deixando na prática os Estados-membros nas mãos dos mercados financeiros.

Acresce que o Tratado de Lisboa não deixa qualquer espaço para a solidariedade financeira entre os Estados-membros, através por exemplo da concessão de empréstimos diretos, em parceria com o FMI, cujos estatutos o vocacionam precisamente para o apoio a este tipo de situações.

Em presença destas limitações, como forma de restaurar a estabilidade financeira na UE e em particular na área do Euro, começaram a ser aprovadas, em meados de 2010, um conjunto de medidas (desenvolvidas em Anexo B) destinadas a apoiar os Estados-membros que se encontravam em dificuldades financeiras e a instituir mecanismos de controlo orçamental até aí inoperantes.

A UE tinha finalmente percebido que a UEM não possuía os mecanismos indispensáveis para reagir a uma crise com a dimensão da crise financeira de 2008 e dava espaço a avaliações como a preconizada por Feldstein (2012, p.105) *“The euro should now be recognized as an experiment that failed. This failure, which has come after just over a dozen years since the euro was introduced, in 1999, was not an accident or the result of bureaucratic mismanagement but rather the inevitable consequence of imposing a single currency on a very heterogeneous group of countries.*

The political goal of creating a harmonious Europe has also failed.”

Para o Presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy, o desafio tinha um alcance superior, quando em Novembro de 2010 e no contexto da forte pressão sobre a



área do Euro referiu: *“O Euro é o símbolo mais visível e palpável do nosso destino comum (...) temos de trabalhar todos em conjunto para permitir que a zona Euro sobreviva. Porque se a zona Euro não sobreviver, a UE também não sobreviverá”*(cit. por Galandim, 2011, p.120)

d. Síntese conclusiva

A criação da UEM, ao incluir Estados-membros com grandes assimetrias económicas, resultou de uma decisão fundamentalmente política, não sustentada em critérios de racionalidade económica, com insuficiências e vulnerabilidades (materializadas no não cumprimento dos critérios para uma zona monetária ótima e nos objetivos definidos no PEC), que se tornaram evidentes com a crise das dívidas soberanas.

Na realidade, o percurso para a moeda única, efetua-se procurando aproximar economias com políticas macroeconómicas e disciplinas orçamentais muito diferentes, numa configuração institucional e num modelo de política monetária que tiveram por base o marco alemão e o modelo de funcionamento do Banco Central alemão.

Paralelamente, o Tratado CE/Maastricht, não antecipou os efeitos da crise das dívidas soberanas, a qual tornou possível que os mercados financiadores da dívida analisassem cada Estado isoladamente e não a zona Euro na sua globalidade.

Esta situação, decorre do facto de este Tratado proibir a concessão de créditos pelo BCE, de não assumir solidariamente qualquer responsabilidade pela dívida pública contraída pelos Estados-membros e de impor a estabilidade de preços como o objetivo central da sua política monetária, limitando assim inexoravelmente a sua capacidade de resposta a uma crise com as características da iniciada em 2008.

Paralelamente, a ausência de moeda própria obriga a que o instrumento normal a utilizar, que seria a desvalorização cambial, não exista. Segue-se um ajustamento que só poderá ser feito através de uma recessão profunda e com consequências gravosas nos elevados níveis de desemprego que origina.

Para os mais pessimistas como Ferreira do Amaral (2012, p.103), *“Quando nasceu, o euro foi apresentado, com pompa e circunstância, como sendo uma moeda para a Europa. A verdade é que dificilmente conseguiremos encontrar uma Europa para o euro.”*

Assim, considera-se validada a Hip 2, tendo presente que a ambição política de prosseguir um caminho federalista através do efeito catalisador de uma moeda única, não sustentada em critérios de racionalidade económica, com inúmeras insuficiências e



vulnerabilidades, foi fator potenciador do alastramento à UE da crise financeira de 2008, sob a forma de uma crise das dívidas soberanas.

3. As condições e os cenários para a estabilização da zona Euro e para a afirmação do projeto europeu.

A incerteza e a imprevisibilidade quando ao futuro do projeto europeu estão bem expressas na avaliação de Amado (2012, p.150), quando refere *“Precisamos de ter a noção de que nos encontramos num momento de rutura do projeto europeu. Estamos a chegar a um momento em que os povos europeus vão ser confrontados com decisões extraordinárias, que exigem grande confiança, responsabilidade e solidariedade entre todos. Transferir soberania, na dimensão que provavelmente nos vai ser exigida, não tem correspondência com o que fizemos até agora. A Europa está colocada perante uma alternativa que é verdadeiramente existencial: entre dar esse salto, com as dificuldades que mencionámos, ou o risco da mais ou menos lenta decomposição e desintegração. Neste sentido, é indispensável salvar o euro. Sem o seu efeito catalisador, a desintegração parece inevitável.”*

a. A preservação da zona Euro – os cenários possíveis

É neste enquadramento que nos permitimos levantar dois cenários que consideramos poderem garantir a estabilização da zona Euro e a afirmação do projeto europeu:

- Um Cenário A, no qual para além da identificação dos mecanismos de estabilização da zona Euro, será considerado um modelo conducente a uma maior integração política;

- Um Cenário B, no qual será privilegiada uma abordagem que contempla uma evolução assimétrica do projeto europeu, com mecanismos mais flexíveis, capazes de acomodar as diferentes expectativas dos Estados-membros, impondo no entanto uma geometria variável em determinadas áreas, com duas variantes:

- Variante B1 – Contempla a saída da zona Euro de alguns dos atuais Estados-membros;
- Variante B2 – Considera a necessidade de flexibilizar e ajustar os normativos e a legislação que enquadra o funcionamento da UEM, à especificidade económica de cada Estado-membro;

b. Condições prévias ao levantamento dos cenários

Consideramos que existem condições a garantir, que na prática constituem verdadeiros pressupostos à concretização dos cenários levantados e que são respetivamente:



- A recuperação da confiança dos mercados financeiros, no financiamento da dívida dos Estados-membros “periféricos” da zona Euro, a qual inclui a conclusão da arquitetura da UEM;

- A necessidade de implementar políticas estruturais que promovam o emprego e o crescimento, reforcem a competitividade da UE no quadro da economia global e materializem um novo esforço nas políticas de coesão e de convergência;

(1) Recuperar a confiança dos mercados financeiros

- (a) A interposição de uma “*Firewall*” - A intervenção ilimitada do BCE no mercado secundário

Em seis de setembro de 2012, o presidente do BCE anunciou um programa de Transações Monetárias Definitivas (*Outright Monetary Transactions*) para a aquisição sem limites, no mercado secundário de dívida soberana, de obrigações entre um e três anos, de países da zona Euro.

Estas aquisições, estarão sujeitas a "condicionamentos rigorosos", nomeadamente para os países alvo de ajustamento macroeconómico total - como é o caso de Portugal, Grécia e Irlanda - ou da aplicação de um programa preventivo.

Na ótica do Presidente do BCE, este plano constituirá uma barreira eficaz para prevenir cenários potencialmente destrutivos e irá ajudar a responder às distorções nos mercados da dívida, que decorrem, sobretudo, dos medos infundados da parte dos investidores sobre a reversibilidade do Euro.

A contrapartida da intervenção do BCE é que os Governos terão de pedir a intervenção do fundo de resgate do Euro – o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) – submetendo-se, conseqüentemente, a determinadas condições de política orçamental e económica.

O novo programa será ilimitado, ou seja, não será fixado limite máximo para os recursos usados e concentrar-se-á em títulos de curto prazo (até três anos).

- (b) Finalizar a arquitetura da União Económica e Monetária

Na opinião de Tifold (2011, p.17) “*The eurozone crisis is chronic in character and requires far-reaching reforms.*”

The euro is a currency union without a Treasury or a lender of last resort. The macroeconomic policy framework is ill-suited to a big, largely closed, economy, and the national markets are insufficiently flexible and imperfectly integrated.”

Em 26 de junho de 2012, o Presidente do Conselho Europeu, Van Rompuy, apresentou um Relatório intitulado, “ *Rumo a uma verdadeira união económica e*

monetária” no qual expõe uma visão para o futuro da UEM, explicitando de que forma poderá contribuir para o crescimento, o emprego e a estabilidade.

Assim, o relatório propõe que se avance, ao longo da próxima década, para uma arquitetura da UEM mais robusta, assente em quadros integrados para o setor financeiro, para as questões orçamentais e para a política económica, com quatro elementos constitutivos:

1º - Um quadro financeiro integrado destinado a garantir a estabilidade financeira e a minimizar os custos para os cidadãos europeus decorrentes de situações de falência dos bancos.

Tal quadro implica que a responsabilidade pela supervisão passe a ser exercida a nível europeu e estabelece mecanismos comuns destinados a submeter os bancos a um processo de resolução e a garantir os depósitos dos clientes. Assente num conjunto único de regras, o quadro financeiro integrado deverá ser constituído por dois elementos centrais: uma supervisão bancária única a nível europeu e um quadro comum de garantia de depósitos e de resolução.

A supervisão integrada é essencial para garantir a aplicação eficaz das regras prudenciais, do controlo de riscos e da prevenção de crises em toda a UE;

2º - Um quadro orçamental integrado destinado a garantir a definição de uma política orçamental sólida a nível nacional e europeu, que englobe a coordenação, um processo decisório conjunto, uma melhor execução e medidas comensuráveis conducentes à emissão comum de títulos de dívida. Este quadro poderá incluir diferentes formas de solidariedade orçamental.

Assim, o bom funcionamento da UEM exige não só a implementação rápida e dinâmica das medidas já acordadas no âmbito do quadro de governação económica reforçada (designadamente o PEC e o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação), mas também um passo qualitativo rumo a uma união orçamental.

No contexto de uma maior partilha de decisões sobre os orçamentos comensuráveis com a partilha de riscos, são essenciais mecanismos eficazes de prevenção e correção de políticas orçamentais insustentáveis. Para tal, poderão ser estabelecidos por consenso, limites máximos para os défices orçamentais anuais e para os níveis de dívida pública de cada um dos Estados-Membros. No âmbito destas regras, a emissão de dívida pública para além do nível estabelecido por consenso terá de ser justificada e de obter aprovação prévia. Subsequentemente, o nível da área do euro estará em condições de exigir alterações dos



envelopes orçamentais se estes violarem as regras definidas, tendo presente a necessidade de garantir a justiça social

Numa perspetiva de médio prazo, poderá ser explorada a possibilidade de emissão de dívida comum como elemento dessa união orçamental e sob reserva dos progressos alcançados em matéria de integração orçamental.

3º - Um quadro de política económica integrada dotada de mecanismos suficientes para garantir a implementação de políticas nacionais e europeias promotoras do crescimento sustentável, do emprego e da competitividade, que sejam compatíveis com o bom funcionamento da UEM.

4º - Assegurar a legitimidade e responsabilização democráticas necessárias ao processo decisório no âmbito da UEM, assente no exercício conjunto da soberania em matéria de políticas comuns e de solidariedade.

Paralelamente, a Comissão Europeia publicou, em 28 de novembro de 2012, um estudo intitulado *A blueprint for a deep and genuine Economic Monetary Union (EMU)*, no qual a partir de uma avaliação das vulnerabilidades da moeda única e das medidas que na sequência da crise das dívidas soberanas foram tomadas, apresenta um conjunto de propostas devidamente calendarizadas, conducentes a uma reforçada arquitetura da UEM nos domínios fiscal, financeiro, económico e político, explicitando que as opções efetuadas pelos Estados-membros nestas áreas deverão ser sujeitas a uma maior coordenação e supervisão pelas instâncias comunitárias. Assumindo que a transformação necessária na UEM, implica a transferência adicional de competências políticas dos Estados-Membros para a UE e que tal apenas poderá ser concretizado de uma forma faseada e, nalguns casos, exigindo a alteração dos Tratados, estabelecem-se três fases, nas quais as principais medidas são as seguintes:

- No curto prazo (a concretizar nos próximos seis a dezoito meses)

Neste intervalo de tempo deverá ser dada prioridade à implementação das medidas previstas no denominado “*six-pack*”¹⁴.

Paralelamente, deverá procurar implementar-se o Mecanismo de Supervisão Único, que institui acrescidas competências do BCE na regulação e supervisão da atividade bancária na UE, sendo complementado pela constituição de um Mecanismo de Resolução Único.

¹⁴ Detalhe sobre este mecanismo em Anexo B



A criação destes mecanismos, decididos na Cimeira da zona Euro de 29 de junho de 2012, marca um ponto de viragem na abordagem à crise, pois foi reconhecida a imperiosa necessidade de quebrar o círculo vicioso que se estabeleceu entre a necessidade de recapitalização dos bancos e a intervenção dos Estados no seu financiamento, através de recursos públicos, que enfraqueceu as finanças públicas de alguns dos Estados-membros (v.g. o caso da Irlanda que passou de um *superavit* orçamental de 2,9% em 2006 para um défice de -30,9% em 2010).

- No médio prazo (a concretizar entre os próximos dezoito meses a cinco anos)

Durante este período de tempo, a UE deverá prosseguir uma política de reforço no âmbito da coordenação dos orçamentos nacionais, que poderá obrigar a uma revisão dos mesmos em linha com os compromissos assumidos perante a UE, a um maior coordenação em matérias fiscais e do emprego, com a eventual criação de uma capacidade fiscal autónoma para a UEM. Alguns destes objetivos poderão requerer a revisão dos Tratados.

Paralelamente, terá de se encarar a redução indispensável da dívida pública nalguns dos Estados-membros, através do recurso a um *Redemption Fund* (*Fundo de Resgate*) que terá de ser criado.

Neste âmbito terá de ser igualmente ponderada a possibilidade de uma emissão conjunta pelos Estados-membros da zona Euro, de obrigações da dívida pública com uma maturidade de um ou dois anos, situação que irá requerer igualmente a alteração dos Tratados.

- No longo prazo (para lá dos cinco anos)

Neste enquadramento, irá assistir-se a uma progressiva partilha de soberania, mas igualmente de responsabilidades e competências entre os Estados-membros e a UE, que deverá culminar com a existência de um orçamento autónomo da zona Euro que tenha uma capacidade de absorver os choques económicos e financeiros que ocorrem de uma forma assimétrica nos Estados-membros.

Apenas nesta fase, concluída uma efetiva integração económica, orçamental e fiscal, será adequada a emissão conjunta de *Stability bonds*, que permitirão o financiamento apropriado da dívida pública dos Estados-membros.

Na conclusão desta última fase, conforme é explicitado no documento da Comissão, “ *This progressive further integration of the euro area towards a full banking, fiscal and economic union will require parallel steps towards a political union with a reinforced democratic legitimacy and accountability*” (2012,p.13).

As abordagens efetuadas pelo Presidente do Conselho e pela Comissão Europeia, são estruturantes e na sua maior parte coincidentes, estando, nesta data, a ser concretizada a primeira fase (no curto prazo) de implementação das medidas identificadas, numa linha que centraliza a governação económica dos Estados-membros em instâncias comunitárias, condição indispensável para dotar a UEM dos instrumentos necessários ao seu adequado funcionamento e que perspetiva uma maior integração política.

(2) Implementar políticas estruturais que promovam o crescimento e o emprego

(a) Os fatores relevantes do contexto

A situação económica da UE em 2012 permaneceu muito frágil, materializada numa contração estimada do PIB de 0,3% e de 0,4% na zona Euro. Na realidade, depois de vários anos com taxas de crescimento muito reduzidas¹⁵, a crise está a ter um impacto social muito severo, com efeitos notórios nas taxas de desemprego.

Neste particular, atente-se nos valores apresentados no gráfico nº 3 (taxas de desemprego 2006/2011), nomeadamente os referentes a 2011 relativos à Espanha (21,7%), à Grécia (17,7%) e à Irlanda (14,4%). Paralelamente, nos dados apresentados, verifica-se que o valor médio da zona Euro em 2011 (10,2%) é superior ao da UE (9,7%).

A título comparativo inseriram-se os valores de um Estado-membro não pertencente à zona Euro (a Inglaterra), constatando-se que são inferiores aos da UE e da zona Euro.

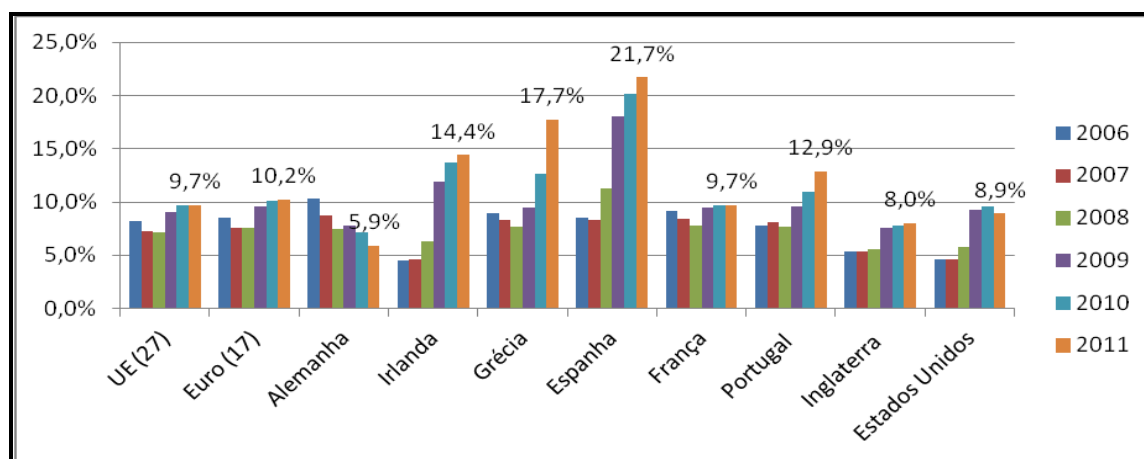


Gráfico nº 3 - Taxas de desemprego 2006/2011

Fonte: Eurostat, 2012

¹⁵ Tabela nº 1 – Taxas de crescimento do PIB, p.20

Neste enquadramento, em reforço dos dados apresentados, importa sublinhar a apresentação efetuada ao Conselho Europeu informal de 11 de fevereiro de 2010¹⁶, pelo presidente da Comissão, na qual sumariou os principais impactos, na UE, decorrentes da crise:

- Crescimento do PIB: -4,3% em 2009, o pior resultado desde os anos 30; apenas o Japão caiu mais (gráfico nº 4);

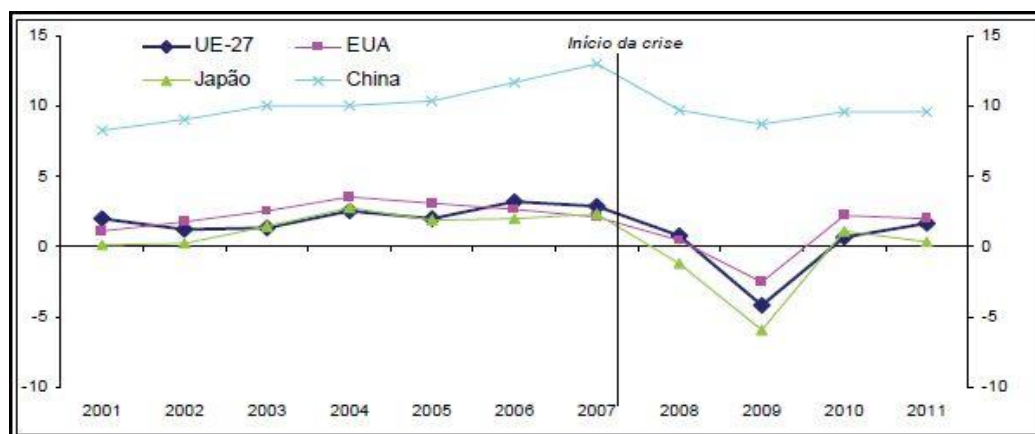


Gráfico nº 4 - Taxas de crescimento do PIB 2001/2011

Fonte: Apresentação do Presidente da Comissão em 11 Fev. 2010

- Produção industrial: -20%; um regresso aos níveis dos anos 90;
- Recuo do peso da UE nas exportações mundiais (gráfico nº 5)

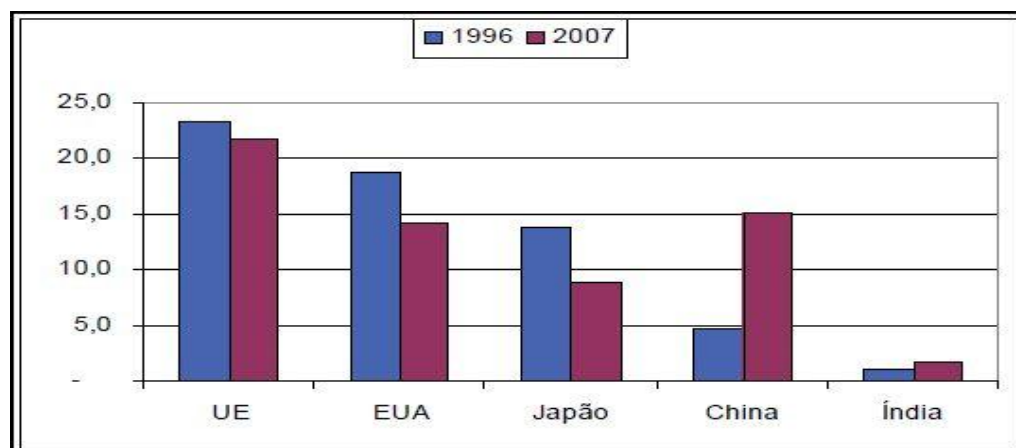


Gráfico nº 5 - Peso da UE nas exportações mundiais 1996/2007

Fonte: Apresentação do Presidente da Comissão em 11 Fev. 2010

- Níveis do desemprego:

- 23 milhões de pessoas;
- Sete milhões de novos desempregados em 20 meses;

¹⁶ Disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000045039/> [Consult. 15 Dec. 2012]

- Desemprego dos jovens superior a 21%.

Paralelamente, o envelhecimento da população na UE está a acelerar. A população ativa vai diminuir em cerca de dois milhões até 2020 e o número de pessoas com mais de 60 anos está a aumentar duas vezes mais rapidamente do que até 2007.

Estes fatores, que caracterizam uma situação económica e social muito preocupante, tornam urgente a formulação de uma estratégia de natureza estrutural que garanta à UE, a recuperação da sua competitividade e a melhoria da sua taxa de crescimento e dos diferentes indicadores sociais.

É o que se está a procurar materializar com a Estratégia/UE/2020.

(b) A Estratégia 2020 (*A Europe strategy for smart, sustainable and inclusive growth*) – as linhas de ação e os objetivos

Na sequência da avaliação da situação, explicitada no ponto precedente, a Comissão elaborou um documento intitulado Estratégia 2020 (*A Europe strategy for smart, sustainable and inclusive growth*), datado de três de março de 2010,¹⁷ adotado pelo Conselho em 17 de junho de 2010, o qual apresenta três linhas de ação principais, para a concretização do crescimento económico:

– Crescer de uma forma inteligente, através do desenvolvimento de uma economia com base no conhecimento e na inovação. Nesta vertente, verifica-se que a despesa em Investigação e Desenvolvimento (I&D) na UE é inferior a 2%, contra 2,6% nos EUA e 3,4 % no Japão. Igualmente relevante, constata-se que na UE menos de uma em cada três pessoas com idade entre os 25 e os 34 anos possui um diploma universitário, em comparação com 40% nos EUA e mais de 50% no Japão;

– Crescer de uma forma sustentada, pela promoção de uma economia competitiva, verde e com uma eficiente gestão de recursos;

– Crescer de uma forma inclusiva: garantindo uma economia com reduzidas taxas de desemprego e promotora da coesão social e territorial. Nesta dimensão verifica-se que na UE apenas 66% da população ativa está empregada, contra mais de 70% nos EUA e no Japão. Paralelamente, 80 milhões de pessoas encontravam-se ameaçadas pela pobreza, antes da crise, das quais 19 milhões eram crianças;

Nesta sequência foram propostos os seguintes objetivos, para alcançar até 2020:

– Garantir emprego a 75 % da população com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos;

¹⁷ Disponível em: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm [Consult. 15 Dec. 2012]



- Afetar 3% do PIB a despesas com I&D;
- Reduzir a emissão de gases com efeito de estufa em 20%, relativamente a 1990. Aumentar para 20% a parcela energética das energias renováveis e aumentar em 20% a eficiência energética;
- Reduzir a taxa de abandono escolar para menos de 10% e garantir que 40% da população em idade escolar possui um grau educativo de terceiro nível;
- Reduzir em vinte milhões o número de pessoas em risco de pobreza;
- (c) A relevância do Quadro Financeiro Plurianual (QFP 2014-2020)

Na avaliação ao QFP em execução (2007/2013), o Conselho Económico e Social (CES, 2010), num parecer sobre o futuro da zona euro, alertava que o atual orçamento da UE é insuficiente tendo em conta as ambições da Estratégia “Europa 2020”. Assim, sublinhava-se que o limite máximo dos pagamentos efetuados a partir deste orçamento, se mantêm fixados em 1,24% do Rendimento Nacional Bruto (RNB)¹⁸ da União desde as últimas duas décadas mas que, entretanto, a UE ratificou três tratados, realizou três alargamentos e assumiu mais responsabilidades.

Nesta data, encontra-se em debate no PE, a proposta para o QFP para o período 2014-2020.

Na realidade, nos termos do artigo 312.º do Tratado de Lisboa, o QFP é estabelecido por um regulamento do Conselho, adotado por unanimidade após aprovação do PE.

A proposta inicial da Comissão contemplava um teto orçamental global de 1 025 milhares de milhões de EUR em dotações de autorização (1,05% do RNB da UE), dos quais 376 milhares de milhões de EUR eram destinados às políticas de coesão (36,7 % do total).

A Comissão pretendia com esta proposta garantir a criação de um quadro estratégico comum para todos os fundos estruturais, para converter os objetivos da estratégia Europa 2020 em prioridades de investimento. Em termos operacionais, a Comissão propunha a celebração de contratos de parceria com cada Estado-membro, na aplicação de fundos recebidos no âmbito da estratégia Europa 2020.

No entanto, o Conselho Europeu realizado em 7 e 8 de fevereiro de 2013, aprovou, para envio ao PE, pela primeira vez na história da UE, um corte no QFP.

¹⁸ Rendimento Nacional Bruto, equivale ao PIB diminuído dos rendimentos primários pagos pelas unidades residentes a unidades não residentes e aumentado dos rendimentos primários recebidos do resto do mundo por unidades residentes.

Esta situação decorreu muito devido à pressão do Reino Unido, que pretendia que o QFP se situasse num nível inferior a 1% do RNB da UE.

Nesta medida, o teto global será de 960 milhares de milhões de EUR, 3% abaixo do QFP 2007-2013 e 12% do proposto inicialmente pela Comissão.

O Presidente da Comissão numa declaração após o Conselho Europeu declarou:¹⁹
“The levels agreed today by the Heads of State and Government are below what the Commission considers desirable given the challenge of promoting growth and jobs across the European Union in the coming years.”

Identificadas que foram as condições prévias para o levantamento dos cenários, importa agora detalhar as diferentes possibilidades de evolução do projeto europeu, consubstanciadas em dois cenários-base que privilegiam a sua preservação e contemplam a manutenção de uma moeda única.

c. Avaliação dos Cenários

(1) Cenário A – Estabilizar a zona Euro e “Unir”

(a) Nota prévia

Como ponto prévio nesta linha de abordagem, importa ter presente a afirmação de Amado (2012, p.137), quando explicita que *“ A moeda comum exige um modelo de governação económica coerente; uma união monetária sem uma união económica e sem uma certa unidade política não é sustentável. O que ainda não se sabe é qual o modelo de governação económica e qual a fórmula política possível para o espaço da zona euro.”*

Na realidade, a institucionalização da UEM foi assumida pelos principais responsáveis políticos à data, como uma fase fundamental para se atingir um objetivo mais global da integração europeia, que seria a de uma unidade política.

Assim, o Professor Cavaco Silva referia em 1997 que *“A integração europeia é, desde o seu início, um projeto de natureza política e a união monetária é, claramente, uma das suas componentes de maior relevância política.”* (Silva, 1997, p.169).

Sublinhava igualmente que a transferência para nível supranacional de um símbolo tão visível como a moeda, não deixaria de facilitar no futuro, a gestão conjunta de outras soberanias, em que os interesses comuns se tornassem evidentes. Tal como mercado único e moeda única estão intimamente ligados, o mesmo acontece com moeda única e união política. Na sua perspetiva, a moeda única seria um fertilizante poderoso para o

¹⁹ Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-112_en.htm?locale=en [Consult. 19 Fev. 2013]



desenvolvimento de uma união política europeia, deixando a questão de ser, no seu entendimento, “se” para passar a ser “quando”.

- (b) O caminho para um federalismo descentralizador, baseado no princípio da subsidiariedade e na governação multinível

Em outubro de 2011²⁰, o antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Joschka Fischer, referia que *“The cause of the European crisis is not three decades of neo-liberalism. Nor is it the result of the collapse of a speculation-fueled asset bubble, the violation of the Maastricht criteria, ballooning debt, or greedy banks. As important as all of these factors are, Europe’s problem is not what happened, but what did not happen: the creation of a common European government.”*

Na mesma linha, Amado (2012, p.114) refere que *“O que temos hoje é um momento federador. O federalismo como ideal para a UE parece impossível, mas o federalismo tornou-se uma necessidade para que o euro subsista como moeda comum.”*

Esta abordagem é apresentada formalmente em 12 de setembro de 2012, no discurso sobre o estado da União, pelo Presidente da Comissão, Dr. Durão Barroso, quando lança o desafio para pensar a Europa de uma nova forma, propondo um novo rumo político e uma visão que fosse inspiradora de futuras decisões políticas.

É assim que assume a necessidade de se caminhar para uma verdadeira união política, fundada no princípio da subsidiariedade, apelando *“...à criação de uma Federação de Estados-Nação. Uma federação democrática de Estados-Nação que possa dar resposta aos nossos problemas comuns, através da partilha de soberania de forma a que cada país e cada cidadão estejam melhor dotados para controlar o seu próprio destino. O que está em causa é a União com os Estados-Membros, não contra os Estados-Membros. Na era da globalização, a agregação de soberanias significa mais poder, não menos.”*

O que esta proposta parece indiciar do ponto de vista do modelo de governação é a criação de uma entidade europeia de matriz federalista, com um inevitável arranjo constitucional, no qual a autoridade possa estar diluída por vários níveis, embora como escreve Rosamond (2000, cit. por Camisã, 2005 et al.,p.55) *“...it is difficult to find a single, coherent body of European federalist theory.”*

É neste enquadramento que será aplicável o conceito de governação multinível, no qual as decisões políticas da UE emanam de uma complexa rede de instituições que estão

²⁰ <http://www.project-syndicate.org/commentary/europeanizing-europe> [Consult. 10 Fev. 2013]



interligadas aos níveis, desde o supranacional ao nacional, dispersando assim a autoridade por múltiplos atores (Marks *et al*, 1998).

Neste âmbito, tal como referido no discurso do Presidente da Comissão, adquire especial relevância o princípio da subsidiariedade que mereceu a sua consagração explícita no TCE/Maastricht, quando no art.º 5º se plasmou o seguinte:

“ Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação prevista não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.”

A aplicação deste princípio implica que os Estados-membros mantenham as competências que forem capazes de gerir de forma mais eficaz no seu nível, procedendo apenas à transferência de competências para as instituições comunitárias quando tal se revelar mais adequado à prossecução das suas finalidades.

Neste âmbito, *“No espírito de um neofederalismo europeu, o princípio da subsidiariedade é uma ferramenta privilegiada para evitar um excessivo centralismo, sendo importante contrariar a sua instrumentalização, por aqueles que vêem neste princípio apenas uma forma de travar a evolução do projeto europeu”* (Camisão, 2005, p.83).

Este princípio em paralelo com o da proporcionalidade, foi consagrado no Tratado de Lisboa, reforçando as atribuições dos parlamentos nacionais na apreciação dos atos legislativos propostos pela Comissão, podendo aqueles emitir parecer fundamentado se considerarem que o princípio de subsidiariedade não foi respeitado; este mecanismo é designado por “alerta precoce”.

Em síntese, ainda que a necessitar de uma definição clara, os contornos do proposto pelo Presidente da Comissão, poderão assim situar-se no quadro da teoria federalista, mas admitindo uma governação multinível e descentralizada, na qual o princípio da subsidiariedade adquire uma preponderância fundamental, edificando uma nova entidade fundada na diversidade e no compromisso tridimensional do supranacional, do intergovernamental e do nacional.

Na abordagem de Camisão (2005, p.60), *“Os Europeus têm nas mãos a possibilidade de se tornarem os grandes inventores de uma nova ordem internacional, através da construção de uma forma de organização pioneira, assente no respeito pela diversidade e na participação dualista dos Estados e dos cidadãos.”*



(2) Cenário B - Estabilizar a zona Euro e “Diferenciar” (a UE de geometria variável)

Na opinião de Eichengreen (2012), a crise das dívidas soberanas na UE vive um período de relativa acalmia, muito associado à realização das eleições federais na Alemanha, em 22 de setembro de 2013.

Porém, no seu entendimento a crise voltará, se não antes daquelas eleições, será seguramente depois, já que a Europa do sul não fez o suficiente para aumentar a competitividade, enquanto a Europa do norte não fez o suficiente para aumentar a procura.

Paralelamente, o peso da dívida mantém-se avassalador²¹ e a economia europeia mostra evidentes sinais de uma incapacidade para crescer.

Nesta vertente, Amado (2012, p.125) refere que, *“A ideia de que a moeda comum gerava mais integração económica, mais convergência, mais harmonização em termos de competitividade, ruiu.”*

Nesta medida, será indispensável assegurar condições de competitividade e de convergência para as economias mais débeis da zona euro, através da criação de mecanismos de redistribuição e de correção efetiva dos efeitos de divergência, sendo necessário repensar os mecanismos de coesão.

No entanto, importa ter presente que pela primeira vez o QFP, instrumento fundamental para o financiamento das políticas de coesão e convergência, reduziu o seu teto orçamental para um valor inferior a 1% do RNB.

Atento a esta realidade, Amado (2012, p.151) alerta para a difícil situação económica na Europa do sul, a qual poderá tornar-se politicamente insustentável, reconhecendo a possibilidade de emergir um cenário intermédio que garanta a definitiva estabilização da zona euro, associado a uma recomposição dos seus Estados-membros.

(a) Variante B1 – Diferenciar, “recompondo” a zona euro

As perspetivas de um reduzido crescimento nos próximos anos de alguns países da zona Euro, bem como o nível muito elevado da sua dívida pública a que se associa uma baixa produtividade do fator trabalho (gráfico nº 6), nomeadamente de Portugal e da Grécia, são fatores que têm reflexo na sua competitividade e que estão a conduzir a que alguns autores equacionem como solução a saída de alguns países do Euro.

²¹ Gráfico nº 1 (Dívida Pública em % do PIB 2008/2011), p.22

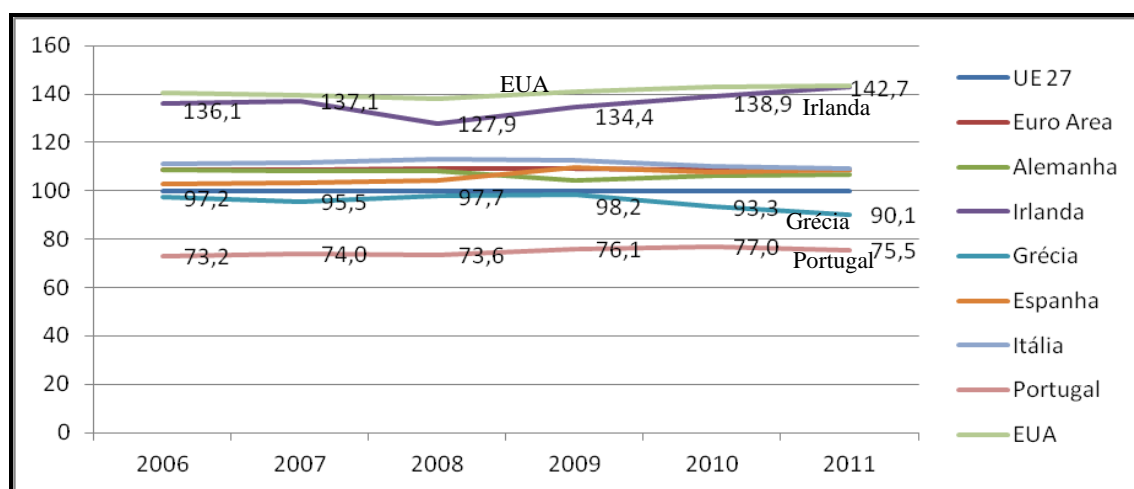


Gráfico nº 6 - Produtividade do fator trabalho/Index/UE 27 = 100

Fonte: Eurostat, 2012

Nesta ótica, Amaral (2010, p.102) refere que “*É mais que provável que o coleite-de-forças da moeda única não permita às economias menos competitivas da União ganhar a competitividade que lhes permita aguentar os embates da globalização. Por isso, é previsível um agravamento ainda mais acelerado das desigualdades e dos correspondentes antagonismos no espaço comunitário, entre um Norte mais competitivo, para o qual o euro e as respetivas instituições são adequados, e um Sul em dificuldades económicas e financeiras, dificuldades crescentes até atingirem um certo limite, a que se seguirá uma recessão profunda e prolongada.*”

Esta abordagem, é parcialmente partilhada por Amado (2012, p.151) quando refere que, “*O euro pode subsistir como moeda comum, mas com uma diferente composição, havendo países que saem por diferentes razões – alguns, por incapacidade de ajustamento; outros por não quererem assumir a partilha dos riscos.*”

No entanto, esta possibilidade levanta dois problemas:

- Como garantir uma saída “controlada” do euro por parte de um Estado-membro?
- Como evitar a saída da Espanha e da Itália, o que implicaria custos significativos para a economia e para os credores?

Relativamente à primeira questão, Ferreira do Amaral (2013) refere que a mesma teria de comportar um período de transição para o Estado-membro em causa, no qual, no mínimo, teriam de ser garantidas as seguintes condições:

- Apertado controlo à saída de capitais;
- Concessão de um empréstimo, tendo presente que os mercados financeiros se voltariam a fechar para esse Estado-membro;
- Financiamento aos bancos garantido pelo BCE;



- Renegociação da dívida;
- Adoção do Mecanismo de Taxas de Câmbios II, com uma indexação da moeda nacional ao Euro, garantindo uma banda de flutuação de 15%, em relação a uma taxa de referência da nova moeda;

No que respeita à segunda questão (como evitar a saída da Espanha e da Itália), num estudo publicado em outubro de 2012, pela Fundação Bertelsmann²² é referido que um “*default*” da dívida soberana grega, poderia conduzir a um cenário de especulação sobre as dívidas soberanas portuguesa, espanhola e italiana, que poderia arrastar estes países para o incumprimento, com repercussões na economia global.

Este estudo avalia o impacto económico da saída do Euro por parte dos países do Sul (Portugal, Espanha, Grécia e Itália), lembrando, no entanto, que não existe nenhum mecanismo previsto nos Tratados que permita a saída de um Estado-membro da zona Euro. Porém, levantou quatro possíveis cenários - saída da Grécia, saída da Grécia e de Portugal, saída da Grécia, Portugal e Espanha e no último cenário adicionou a Itália - estimando qual o impacto económico para os restantes Estados-membros da zona euro, recorrendo a um modelo de simulação, o qual considerou como pressupostos um “*haircut*” da dívida de 60% e uma desvalorização de 50% da moeda nacional que seria reintroduzida.

Assim, tendo presente os dados apresentados no gráfico nº 7, no pior dos cenários, relativo à saída dos quatro países, esta situação representaria um esforço orçamental adicional para os Estados credores, que teriam de suportar o corte (“*haircut*”) da dívida, estimando-se um custo de 1 180 mil milhões de EUR, ao qual acresceria igualmente um impacto negativo de 5 383 mil milhões de EUR no crescimento económico, no período entre 2013 e 2020.

²²Disponível em: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst_engl/hs.xsl/nachrichten_113793.htm
[Consult. 11 Fev. 2013]

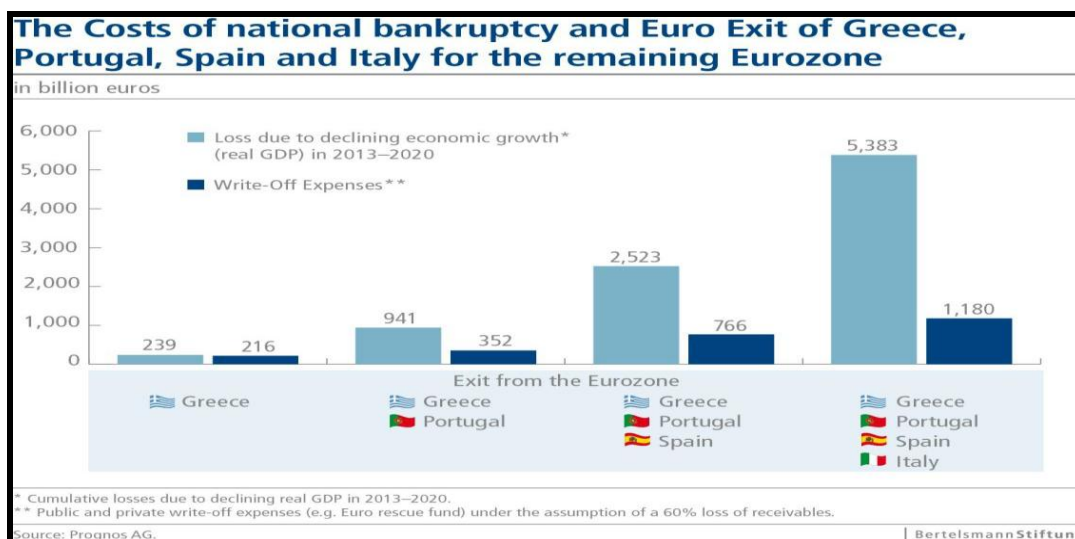


Gráfico nº 7 - Custos da saída do Euro – GR/PT/ESP/ITA

Fonte. Bertelsmann Foundation, 2012

Igualmente relevante, atendendo ao papel que a Alemanha presentemente desempenha na definição das políticas de combate à crise na zona euro, foi efetuada uma estimativa sobre o impacto que um “*default*” dos países do sul representaria para a Alemanha, a qual se apresenta seguidamente no gráfico nº 8.

Assim, se a saída da Grécia poderia ser “*gerida*”, uma vez que teria um impacto estimado no crescimento do PIB alemão (entre 2013 e 2020) de 73 mil milhões EUR e de 64 mil milhões EUR em perdas devido ao incumprimento, já uma saída generalizada dos quatro países do sul teria um impacto muito significativo para a Alemanha (1 707 mil milhões de EUR de redução no PIB, no período em causa).

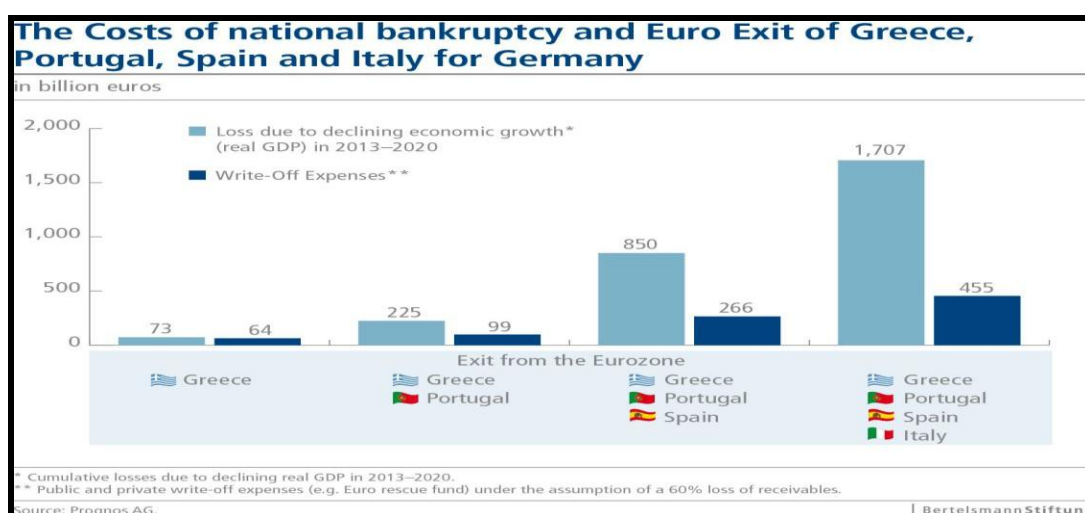


Gráfico nº 8 - Custos da saída do Euro – GR/PT/ESP/ITA para a Alemanha

Fonte. Bertelsmann Foundation, 2012

Paralelamente, a estimativa que foi elaborada sobre o impacto na taxa de crescimento do PIB alemão é bem reveladora da importância de um “default” generalizado dos quatro países do sul, verificando-se uma recessão superior a 3% em 2014 e um crescimento muito lento do PIB, o qual em 2020 seria apenas ligeiramente superior a 0,5% (gráfico nº 9).

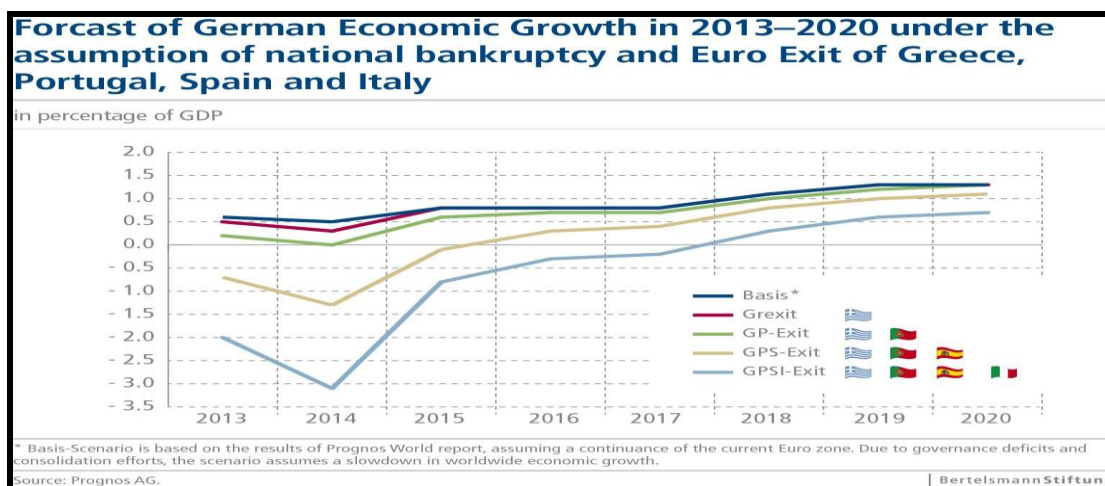


Gráfico nº 9 - Impacto na Taxa de crescimento da Alemanha - 2013-2020, da saída do Euro – GR/PT/ESP/ITA

Fonte. Bertelsmann Foundation, 2012

(b) Variante B2 – Diferenciar, flexibilizando as regras

No âmbito desta abordagem, Amado (2012, p.109) refere que, “ *A ideia de que os Estados avançavam em conjunto e a uma só velocidade foi posta definitivamente em causa. A partir de agora, o processo é assimétrico e deverá desenvolver-se em diferentes dimensões e velocidades, com mecanismos mais flexíveis de integração, capazes de acomodar diferentes expectativas dos Estados-membros.*”

Na realidade, tal como explicitado pelo CES (2010), num parecer sobre o futuro da zona Euro, a questão central neste debate, terá de valorizar o facto de a UE não ter sabido conviver com a globalização nem na frente interna, onde demonstrou fragilidades no controlo e monitorização dos produtos importados, nem na frente externa, em que não tem sido capaz de influenciar o conteúdo dos acordos de livre comércio com países terceiros no sentido de serem incluídas cláusulas que contribuam para um equilíbrio das correntes de comércio.

Esta situação, associada à inexistência de uma coordenação eficiente de políticas macroeconómicas na UE, dificulta a adoção de políticas anticíclicas representando uma fragilidade para a zona Euro e dificuldades acrescidas de convergência, estando a originar efeitos muito negativos nos Estados-membros com níveis de produtividade mais reduzidos,

o que afeta a sua competitividade, com reflexos na incapacidade que evidenciam para crescer e, nesta medida, para reduzirem os seus níveis de endividamento.

Assim, será indispensável atender às especificidades de cada Estado-membro e à sua situação, em termos do nível de endividamento, do potencial de crescimento económico, dos fatores endógenos de competitividade e da atratividade de investimento, aquando da formulação e implementação das políticas económicas e financeiras, procurando-se uma adequada articulação entre crescimento económico e superação dos desequilíbrios das contas públicas e dos desequilíbrios externos, assumindo-se plenamente que não é adequado definir políticas únicas para realidades tão diferentes.

A UE a duas velocidades pode materializar-se por via da discriminação positiva dos países mais vulneráveis.

Precisamente, nesta linha de pensamento, a Fundação Bertelsmann, difundiu em agosto de 2012, um estudo denominado *Maastricht 2.0* ²³, no qual criticava os objetivos constantes no Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação (*“Tratado Orçamental”*), porque demasiado restritivos e sublinhava a necessidade de se atender às particularidades de cada Estado-membro e à promoção do crescimento económico.

O estudo começa por referir que não existe um fundamento económico para os objetivos definidos no Tratado de Maastricht e no PEC, de 3% para o défice orçamental e de um limite de 60%/PIB para a dívida pública: *“From the get-go it is by no means clear, for example, whether a government-debt ratio of 30 percent is ‘better’ or ‘worse’ than a 70 percent government-debt ratio”* (Bertelsmann, 2012, p.2).

Nesta medida, é recomendado que não se associe o nível da dívida, que se aceita seja de 60%/PIB como valor sustentável e não limitativo de crescimento económico, a um valor rígido do défice orçamental estrutural²⁴.

Neste enquadramento, é sugerido um modelo no qual para se obter uma redução em 30 pontos percentuais do nível de endividamento, se estabelece um compromisso entre um intervalo de tempo, diferentes défices orçamentais anuais (corrigidos dos efeitos dos ciclos económicos) e objetivos de crescimento.

Assim, para valores referentes a 2010, relativos aos Estados-membros com níveis da dívida pública acima dos 60%/PIB, atendendo ao modelo e aos seus pressupostos,

²³ Disponível em: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_36391_2.pdf [Consult. 11 Fev. 2013]

²⁴ Déficit estrutural – corrigido das flutuações dos ciclos económicos e de medidas temporárias

estabeleceram-se os valores médios do défice orçamental e do prazo de correção da dívida pública para aquele valor (tabela nº 3).

Constata-se que os valores apresentados não respeitam o limite de 0,5% vertido no referido Tratado Orçamental e são diferentes para cada um dos Estados-membros.

Tabela nº 3 - Projeção do período de tempo e valor do défice para atingir 60%/PIB

Fonte. Bertelsmann Foundation, 2012

PAÍS	Intervalo de tempo para atingir 60% Dívida Pública/PIB (Anos)	Défice Orçamental Estrutural (em %)
Bélgica	25	1,03
Alemanha	19	0,96
França	21	0,90
Grécia	43	1,00
Irlanda	34	0,74
Itália	44	0,79
Holanda	3	1,04
Portugal	26	0,94
Espanha	16	1,01
Inglaterra	19	0,93

Nota: Dados da dívida pública referentes a 2010

Neste estudo, estimou-se que o impacto da adoção deste modelo, relativamente ao disposto no Tratado Orçamental, resultaria numa libertação, até 2030, de 450 mil milhões EUR para a economia.

No nosso entendimento, o mérito do exercício efetuado radica na assunção de que é fundamental implementar políticas que tenham na devida conta as especificidades de cada Estado-membro, flexibilizando e ajustando adequadamente os objetivos a alcançar.

Para Ferreira do Amaral (2013), uma discriminação positiva dos Estados-membros mais débeis em termos económicos, teria de passar igualmente por flexibilizar algumas das regras do mercado interno, permitindo, por exemplo, a reposição de um determinado nível de direitos alfandegários e a atribuição de subsídios às exportações, situação que no entanto, reconhece, ser impossível de assumir politicamente pelas instâncias comunitárias.

d. Síntese conclusiva

Neste capítulo foram identificadas as condições necessárias para a estabilização da zona euro e para garantir na UE um crescimento económico sustentável, bem como levantados os cenários em que poderão ser materializadas.



Neste quadro, adquire especial relevância a finalização da arquitetura da UEM, que exige a implementação rápida e dinâmica das medidas já acordadas no âmbito de uma governação económica reforçada.

Em matéria de políticas para o crescimento, enfatizou-se a necessidade de se operacionalizarem os objetivos da Estratégia 2020, eventualmente comprometidos, por via de uma insuficiente expressão orçamental do QFP (2014-2020).

Este conjunto de medidas, algumas de natureza estruturante, poderá vir a ser enquadrado, no nosso entendimento, por dois tipos de cenários evolutivos, relativos ao modelo de governação política e económica do projeto europeu. Um que acentua um modelo conducente a uma maior integração política (do tipo federalista, mas com uma governação do tipo multinível e no respeito pelo princípio da subsidiariedade) e um outro que possa contemplar uma evolução assimétrica do projeto europeu, com uma discriminação positiva dos Estados-membros mais vulneráveis, impondo uma geometria variável em determinadas áreas.

Neste último, foram ponderadas duas possibilidades, sendo que a primeira equaciona a eventualidade de alguns dos Estados-membros poderem sair da moeda única. Uma outra, que nos parece ter um maior grau de razoabilidade, considera a necessidade de flexibilizar e ajustar os normativos e a legislação que enquadra o funcionamento da UEM, à especificidade económica de cada Estado-membro.

Face ao exposto, considera-se validada a Hip3, ficando evidente a necessidade da UE dotar a UEM dos mecanismos indispensáveis ao seu funcionamento, por forma a garantir a estabilização da zona euro e sublinhada a imperiosa necessidade de se implementarem políticas de apoio ao crescimento e ao emprego, num quadro de governação que poderá acentuar a integração política ou que, em alternativa, exigirá uma evolução do projeto europeu a várias velocidades e de geometria variável, nas dimensões económica, orçamental e monetária.



Conclusões

O presente trabalho foi elaborado com o objetivo de avaliar de que forma a crise das dívidas soberanas, que tornou evidentes um conjunto de vulnerabilidades no funcionamento da UEM, impõe à UE a necessidade de encontrar um novo modelo de governação política e económica.

O trabalho de investigação foi organizado em torno da QC: *“Quais as implicações para o modelo de governação da UE, resultantes do impacto da crise das dívidas soberanas?”*

A procura de resposta a esta questão foi obtida com a sua decomposição em três QD. A primeira, respeitante à análise da evolução do projeto europeu no quadro das teorias de integração, procurando perceber qual o seu estágio de desenvolvimento aquando da deflagração da crise financeira em 2008.

Uma segunda QD, referente à avaliação da adequabilidade da UEM como pilar estruturante da UE na resposta aos desafios colocados pela crise e, uma terceira QD, na qual procuramos identificar as condições e os cenários prospetivos de evolução da UE, que garantam a estabilização da zona Euro e um crescimento económico sustentável.

A avaliação das Hip constituiu o fio condutor do raciocínio no presente trabalho, concretizado nas sínteses conclusivas, que permitiram obter a resposta à QC.

A metodologia de desenvolvimento consistiu:

(i) - Na identificação dos paradigmas conceptuais de suporte à caracterização do projeto europeu, cuja evolução tem sido marcada constantemente pela dinâmica supranacionalismo *versus* intergovernamentalismo.

Assim, foi possível concluir que o projeto comunitário europeu não é uma Federação de Estados, tal como advogavam os seus mentores, mas também não é uma organização na qual coexistem Estados que apenas cooperam entre si em diversos domínios da sua soberania.

Trata-se sim de um projeto inovador e híbrido, no âmbito das teorias de integração, no qual se procura estabilizar um novo paradigma político fundado em abordagens do tipo neofederal em que as decisões multinível adquirem preponderância, baseadas no princípio da subsidiariedade.

Neste âmbito, é porém inequívoco que a entrada em circulação do Euro, marcou o início de uma nova fase do processo de construção europeia, colocando o projeto em novos patamares em termos de uma integração política do tipo federalista, fundada em instituições supranacionais que assumem competências anteriormente atribuídas aos



Estados-membros, como é claramente o caso do BCE, situação que materializa um evidente “*federalismo monetário*”.

(ii) - Na avaliação dos mecanismos de funcionamento da UEM em resposta aos desafios colocados pela crise das dívidas soberanas, na qual foi possível concluir que a UEM, ao incluir Estados-membros com grandes assimetrias económicas, foi o resultado de uma decisão fundamentalmente política, não sustentada em critérios de racionalidade económica, com insuficiências e vulnerabilidades (materializadas no não cumprimento dos critérios para uma zona monetária ótima e nos objetivos definidos no PEC), que se tornaram evidentes com a crise das dívidas soberanas.

Na realidade, a ausência de mecanismos de reação a choques assimétricos, em grande parte devido à ortodoxia alemã, que foi plasmada nos Tratados, que impede a concessão de créditos pelo BCE e a não assunção solidária da dívida dos Estados-membros, fez-se sentir, justamente, num momento crucial da economia mundial, em que o impacto da aceleração da globalização faz acentuar a dimensão e a frequência dos choques assimétricos.

(iii) - Por último na identificação das condições e dos cenários prospetivos de evolução do projeto europeu, tendo como pressuposto, no nosso modelo de análise, a preservação do Euro, assumida como fator decisivo para evitar a desagregação da UE.

O levantamento destes cenários foi suportado, por um lado, na necessidade evidente de adicionar uma maior integração política à vertente federalista da UEM, atentos os mecanismos que estão a ser implementados para a sua adequada consolidação e, por outro lado, nos estudos efetuados pela *Bertelsmann Foundation*, que quantificam as opções, em alternativa ao caminho federalista e que sugerem uma recomposição da zona Euro e a flexibilização das regras em matéria orçamental, ajustando-as à situação económica de cada Estado-membro, discriminando positivamente os mais vulneráveis, num modelo de evolução assimétrica do projeto europeu.

Assim, concluímos que os resultados obtidos vieram confirmar as hipóteses, sendo nossa convicção que a crise das dívidas soberanas apenas acelerou uma crise do projeto europeu que se vislumbrava como inevitável, com o epicentro na zona Euro, uma vez que a Europa não sendo capaz de se federalizar politicamente, também não conseguiu criar os mecanismos indispensáveis para garantir a estabilidade do Euro e o crescimento económico nos vários Estados-membros, num quadro de competitividade global que lhe tem sido desfavorável.



As implicações para a continuidade do projeto europeu que daqui decorrem, tornam evidente a sua indispensável reinvenção, em termos da sua governação política e económica, tendo presente que tal como refere Amado (2012, p.111) “ *Estamos num momento de rutura. O projeto nasceu e afirmou-se com objetivos e uma metodologia que se interrompem face à situação que estamos a viver.*”

Nesta medida, em resposta à QC, identificámos dois cenários para a evolução do modelo de governação da UE, sendo que um deles, a alternativa ao caminho federalista, exige um elevado pragmatismo dos decisores europeus para a sua plena assunção, uma vez que os confronta com a necessidade de dar continuidade a um projeto solidário e os obriga a compreender, assumir e apoiar as diferenças existentes no seu seio.

Como contributos para o conhecimento não podemos deixar de enfatizar a sistematização efetuada dos possíveis cenários de evolução do projeto europeu, num quadro de preservação do Euro, que permitem a estabilização da zona Euro e um crescimento económico sustentável.



Bibliografia

- Alves, RHRR, 2008, *O futuro da União Europeia: organização económica e política no contexto dos desafios pós-euro*. Tese de dissertação do Doutoramento em Economia. Faculdade de Economia da Universidade do Porto. Disponível em: <http://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/10799/2/Tese.pdf> [Consult. 6 Out. 2012]
- Amado, L et al., 2012, *Conversas sobre a crise*, Alfragide: D. Quixote
- Amado, L, 2013. Ministro dos Negócios Estrangeiros dos XVII e XVIII Governos Constitucionais. *O impacto da crise das dívidas soberanas no projeto europeu*. Entrevistado por Rui M. Rodrigues Lopes, no dia 1 de fevereiro de 2013, em Lisboa.
- Amaral, JF, 2006. O impacto económico da integração de Portugal na Europa, *Nação e Defesa*, Outono/Inverno. Lisboa. IDN, 113-128
- Amaral, JF, 2010. Euro: um futuro incerto, *Relações Internacionais* nº 27, 93-103
- Amaral, JF, 2013. Professor Catedrático do ISEG. *O impacto da crise das dívidas soberanas no projeto europeu*. Entrevistado por Rui M. Rodrigues Lopes, no dia 4 de março de 2013, em Lisboa.
- Banco Central Europeu, 2011a. *The stability and growth pact – crisis and reform*. Disponível em: <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp129.pdf> [Consult. 21 Out. 2012]
- Banco Central Europeu, 2011b. *The monetary policy of the ECB*. Disponível em: <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/monetarypolicy2011en.pdf> [Consult. 21 Out. 2012]
- Barroso, JMD, 2010a. A nova Europa, *Relações Internacionais* nº 25, 13
- Barroso, JMD, 2010b. Europa 2020, In: Conselho Europeu, 11 de fevereiro de 2010, Disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000045039/> [Consult. 15 Dec. 2012]
- Barroso, JMD, 2012. *Discurso sobre o estado da União de 2012*. Disponível em: http://ec.europa.eu/portugal/comissao/destaques/20120913b_discurso_sou12_pt.htm [Consult. 15 Dec. 2012]
- Bispo, J, 1994. A génese e a condução das crises, *Nação e Defesa* nº 72. Lisboa. IDN, 97-135



Caetano, JM et al., 2012. *A herança de Maastricht: das suas condicionantes às perspetivas de sustentabilidade da UEM a longo prazo*. Disponível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000048474/> [Consult. 21 Out. 2012]

Camisão, I et al., 2005. *Construir a Europa*, Cascais: Principia

Camisão, I, 2012. Professora da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra – Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais. *As Teorias de Integração Europeia*. Entrevistada por Rui M. Rodrigues Lopes via e-mail, no dia 23 de outubro de 2012

Cohen-Tanugi, L, 2005. The end of Europe?. *Foreign Affairs*, Volume nº 84, nº 6 – November/December 2005, 55-67

Comissão Europeia, 2007. *Uma moeda para a Europa – o caminho para o euro*. Disponível em: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6730_pt.pdf [Consult. 10 Nov. 2012]

Comissão Europeia, 2008. *Como funciona a União Europeia*. Disponível em: http://ec.europa.eu/archives/publications/booklets/eu_glance/68/pt.pdf [Consult. 7 Out. 2012]

Comissão Europeia, 2010. *A Estratégia 2020 (A Europe strategy for smart, sustainable and inclusive growth)*. Disponível em: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm [Consult. 15 Dec. 2012]

Comissão Europeia, 2012a. *Roteiro para uma união bancária* – comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Disponível em: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_pt.pdf [Consult. 9 Nov. 2012]

Comissão Europeia, 2012b. *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union*. Disponível em: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf [Consult. 16 Dec. 2012]

Conselho Económico e Social, 2010. *O futuro da zona euro (parecer de iniciativa)*. Disponível em: http://www.ces.pt/download/55/Parecer_sobre_futuro_zona_EURO_.pdf [Consult. 16 Fev. 2013]



Conselho Europeu, 2012a, *Tratado que cria o Mecanismo Europeu de Estabilidade*. Disponível em: <http://www.european-council.europa.eu/media/582898/11-tesm2.pt12.pdf> [Consult. 12 Jan. 2013]

Conselho Europeu, 2012b, *European council conclusions on completing EMU*. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf [Consult. 12 Jan. 2013]

Delors, J, 2004. *Memórias*, Tradução de Carlos Vieira da Silva e Mário Correia, Lisboa: Quetzal

Dudley, JW, 1989. 1992 – *Estratégias para o mercado único*, Lisboa: Verbo

Eichengreen, B, 2012. Uma União sem Euro?. *Jornal Expresso – Suplemento de Economia*, 15 de dezembro de 2012, 38

Farrell, H et al., 2011. How to save the euro and the EU, *Foreign Affairs*, Volume nº 90, nº 3 – May/June 2011, 96-103

Feldstein, M, 2012. The failure of the Euro, *Foreign Affairs*, Volume nº 91, nº 1 – January/February 2012, 105-116

Ferreira, JM, 2011. Nos tiros de partida para a inevitável revisão do Tratado de Lisboa, *Relações Internacionais*, nº 32, 107-128

Freitas, JP, 1996. Maastricht e a reconstrução de uma ordem política europeia, *Revista Futuro Presente*, nº 38, 40-44

Fundação Bertelsmann, 2012a. *Economic impact of Southern European member states exiting the eurozone*. Disponível em: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst_engl/hs.xsl/nachrichten_113793.htm [Consult. 11Fev.13]

Fundação Bertelsmann, 2012b. *Maastricht 2.0 – Proposed reform of EU sovereign debt rules*. Disponível em: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_36391_2.pdf [Consult. em 11Fev.13]

Galandim, ACC, 2011. *A moeda única europeia. O papel do euro no processo de integração europeia*. Tese de dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. UNL. Disponível em: <http://run.unl.pt/handle/10362/7177> [Consult. 14 Out. 2012]

Gerbet, P, 1994. *La Construction de l'Europe*, Paris: Imprimerie Nationale éditions



Haas, E, 1958. *The uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*, Stanford University Press

Haas, E, 1964. *Beyond the Nation-State*, Stanford University Press

Jornal Oficial da União Europeia, 2006. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia – Maastricht*. Disponível em: <http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/ce32120061229pt00010331.pdf> [Consult. 20 Out. 2012]

Krugman, P, 2012. *Acabem com esta crise*. Tradução de Alberto Gomes, Lisboa: Presença

Leandro, F, 2001. A Europa federal na perspetiva do pequeno Estado, *Boletim IAEM*, nº 54, 29-50

Lobo-Fernandes, L, 2006. Da integração à governação europeia. Portugal, europeização e o carácter multi-sistémico da UE, *Nação e Defesa* Outono/Inverno. Lisboa. IDN, 113-128

Lopes, A, 1994. A União Económica e Monetária da UE, *Nação e Defesa* nº 72. Lisboa. IDN, 137-154

Lopes, JJA, 2002. *Tratados Europeus Explicados*. 2ª edição. Lisboa: Vislis Editores

Lourtie, P, 2011, Portugal no contexto da crise do euro, *Relações Internacionais* nº 32, 61-105

Marks, G et al., 1998. *European integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level governance*. London, MacMillan Press Ltd

Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2008. *Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, como alterados pelo Tratado de Lisboa*. Disponível em: <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/1D96311C-F90D-4E97-B355-DFEA0DD1ABEA/0/TLconsolidado.pdf> [Consult. 20 Out. 2012]

Nunes, MJ, 1993. *De Roma a Maastricht*. Lisboa: D. Quixote

Pinho, MJNC, 2010. *E se Portugal não tivesse aderido à União Económica e Monetária?* Tese de dissertação de Mestrado em Economia. Universidade do Minho. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/16670> [Consult. 13 Out. 2012]

Presidente do Conselho Europeu, 2012, *Rumo a uma verdadeira união económica e monetária* – *Relatório*. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/131292.pdf [Consult. 27 Out. 2012]



- Quivy, R et al., 2005. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva
- Rolo, JM, 1992. A Estratégia da União Económica e Monetária, *Revista de Análise Social*, Volume XXVII, 673-690
- Saraiva, HR, 2008. O Tratado de Lisboa: Os valores comuns europeus na política externa da UE, *Revista Militar* nº 2472. Lisboa, 141-166
- Sidjanski, D, 1996. *O Futuro Federalista da Europa*, Tradução de Maria Carvalho, Lisboa: Gradiva
- Silva, AC, 1997. *Portugal e a moeda única*. Lisboa: Verbo
- Soares, AM, 2005. *União Europeia: que modelo político?* Lisboa: ISCSP
- Stiglitz, JE, 2002. *Globalização – A grande desilusão*, Tradução de Maria Filomena Duarte, Lisboa: Terramar
- Tilford, S et al., 2011, *Why stricter rules threaten the eurozone*. Disponível em: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/essay_eurozone_9nov11-4084.pdf [Consult. 13 Out. 2012]



Anexo A

A integração económica da UE - da união aduaneira ao euro

“As sucessivas etapas da integração económica, iniciada com a gestão comum do carvão e do aço, passando pela criação de uma união aduaneira, seguida do mercado comum e coroada pela união económica e monetária, transformaram a União num verdadeiro gigante económico.”

Isabel Camisão, 2005, p.64

1. O período anterior a Jacques Delors (1985)

O Tratado de Roma de 1957, fundador da CEE, acentua uma perspetiva funcionalista da integração europeia, atendendo à preponderância da dimensão económica sobre as restantes, materializada na criação de uma união aduaneira, eliminando todos os direitos aduaneiros entre os Estados-membros, na implementação de uma política agrícola comum e na conclusão com êxito em 1 de julho de 1968 da implementação de uma pauta aduaneira comum, aplicável às mercadorias provenientes de países terceiros.²⁵

A concretização destes objetivos, na década de 60, permitiu o aparecimento de um clima de grande otimismo que dinamizou o crescimento económico e potenciou as abordagens que visavam um gradual aprofundamento da integração europeia.

Foi assim neste contexto que em 1970 foi apresentado o relatório Werner que preconizava a criação de uma UEM na Europa até finais dos anos 80.

O *Plano Werner* recomendou a criação faseada de uma UEM, na qual as principais decisões de política económica e monetária seriam tomadas a nível Comunitário, consubstanciando desta forma a transferência de poderes do plano nacional para o plano supranacional

Importante de notar que, neste Plano, a união monetária implicaria “...a total e irreversível convertibilidade das moedas, a eliminação de margens de flutuação das taxas de câmbio, a fixação irrevogável de coeficientes de paridade e a total liberalização de movimentos de capital” considerando-se desejável, mas não indispensável, a adoção de uma moeda única (Galandim, 2011, p.33).

Paralelamente, para responder aos problemas da elevada volatilidade cambial, a Comunidade procurou acentuar uma maior coordenação das políticas cambiais, por via da

²⁵ A intenção expressa no Tratado de Roma de abolir, entre os Estados-Membros, os obstáculos à liberdade de circulação de serviços, pessoas e capitais só vem a concretizar-se com a realização do mercado interno, que elimina definitivamente as fronteiras económicas internas em 1 de Janeiro de 1993, ou mais completamente com a entrada em circulação do euro (apenas para os Estados-Membros da Zona Euro) em 1 de Janeiro de 2002.



criação do denominado mecanismo da *Serpente Monetária Europeia* (celebrado em Abril de 1972 entre os Bancos Centrais dos seis Estados-membros) o qual impunha uma limitação nas margens de flutuação entre as moedas Comunitárias a um máximo de 2,25% relativamente à sua paridade, ficando a flutuação conjunta das moedas comunitárias relativamente ao dólar norte-americano limitada a um máximo de 4,5%.

Estes dois exemplos servem claramente para sublinhar a relevância que a Comunidade, desde muito cedo, atribuiu à definição de uma política monetária no seu seio, como elemento preponderante para a harmonização das políticas económicas dos seus Estados-membros.

No entanto, as duas crises internacionais que marcam a década de 70, a crise energética, provocada pelo primeiro choque petrolífero de 1973 e a crise do sistema monetário internacional, que fez colapsar o estabelecido em *Bretton Woods*, impuseram um abrandamento no processo de construção europeia e ditaram a adoção pelos Estados-membros de políticas económicas e monetárias autónomas.

“Esta tendência viria a ser interrompida em Outubro de 1977 na sequência da intervenção do então Presidente da Comissão, Roy Jenkins, que dá um novo enfoque na integração monetária como condição indispensável para a recuperação económica da Europa.” (Galandim, 2011, p.35)

Nesta sequência, o Conselho Europeu reunido em Bruxelas a cinco de dezembro de 1978 viria a decidir pela instauração de um Sistema Monetário Europeu (SME) que entrou em funcionamento a 13 de Março de 1979. O SME, cujo elemento central será o ECU (*European Currency Unit*), definia como objetivos centrais o controlo da inflação e a estabilidade cambial.

Paralelamente, no contexto do Mecanismo de Taxas de Câmbio (MTC) do SME cada moeda teria uma cotação de referência indexada ao ECU.

Na opinião de Galandim (2011, p.37), *“Com o SME foram criadas as condições para a autonomização monetária da Europa assente na criação de um ativo monetário de referência distinto do dólar EUA e embrião da futura moeda única Europeia, sendo dado um forte contributo para o processo de integração monetário da Comunidade que culminaria com a introdução do Euro em 1999.”*

2. O “Fator Delors”

É com a chegada de Jacques Delors à presidência da Comissão Europeia, em 1985, que o processo de integração europeia conhece novos desenvolvimentos, impondo como



metodologia os princípios expressos anteriormente por Jean Monnet: designar um objetivo mobilizador e fixar um calendário para o atingir.

De facto, assim sucedeu com o objetivo da concretização do mercado interno, que exigia muito mais que a simples supressão de barreiras aduaneiras, uma vez que existiam normativos nacionais sobre especificações técnicas, que na prática desencorajavam o sistema de trocas comerciais comunitário, impondo a necessidade de uma significativa produção legislativa comunitária sobre a matéria²⁶.

Paralelamente, esta concretização acentuava a necessidade de se prosseguir o objetivo de instituir uma UEM, como forma de se conseguir uma melhor eficiência do próprio mercado único. Com uma moeda única, os custos de transação seriam reduzidos e o risco cambial eliminado, criando-se assim as condições para o crescimento económico, indispensáveis à otimização do potencial do mercado único.

As propostas contidas no *Livro Branco* viriam a ser plasmadas num Tratado - o Ato Único Europeu -, assinado em 17 de fevereiro de 1986 e que entrou em vigor em 1 de julho de 1987, consubstanciando a primeira revisão dos Tratados constitutivos das Comunidades Europeias e que estipulava como objetivo central a implementação do mercado interno até 31 de dezembro de 1992, entendido como um espaço sem fronteiras internas, sendo assegurada a livre circulação das mercadorias, das pessoas e dos capitais.

“Não tendo sido propriamente revolucionário, o Ato Único é, iniludivelmente, um marco na história da construção europeia, até porque representou um novo compromisso, por parte dos Estados-membros, com os ideais comunitários, após um período de alguma letargia” (Camisão, 2005,p.67).

Considerando que a livre circulação de mercadorias e serviços, estaria incompleta e sujeita a tensões, enquanto não existisse uma gestão integrada dos instrumentos monetários e cambiais, em junho de 1988 o Conselho Europeu reunido em Hannover, decidiu confiar a um comité presidido pelo então Presidente da Comissão, Jacques Delors, a missão de estudar e propor as etapas concretas com vista à criação de uma UEM.

Nesta sequência, o Relatório *Delors*, apresentado em abril de 1989, retoma alguns dos aspetos essenciais do Relatório *Werner*, de que se destacam o faseamento na implementação da UEM e a substituição das moedas nacionais por uma moeda única.

²⁶ O livro Branco da Comissão propunha, cerca de 300 medidas legislativas para implementar o mercado interno até ao final de 1992.



A primeira fase, que teve início em um de julho de 1990, com a liberalização do movimento de capitais, serviu para potenciar o verdadeiro arranque dos preparativos para a UEM, que ocorreu com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht em um de novembro de 1993.

A segunda fase teve início em um de janeiro de 1994 e foi caracterizada pela criação do Instituto Monetário Europeu (organização que preparou a entrada em funcionamento do BCE) e o reforço de coordenação entre os bancos centrais e as políticas monetárias dos Estados-membros, uma vez que a passagem à terceira fase está associada à observância dos denominados critérios técnicos de convergência, respetivamente:

- Inflação inferior a 1,5% acima do nível de inflação dos três melhores;
- Défice do sector público administrativo (incluindo segurança social e autarquias locais) inferior a 3%;
- Dívida pública inferior a 60% do PIB;
- Permanência de dois anos na banda estreita do MTC/SME sem desvalorizar;
- Taxa de juro a longo prazo a menos de 2% de diferença das três mais baixas.

Neste âmbito, com o objetivo de garantir o respeito pelos critérios de convergência, mesmo após a entrada na terceira fase da UEM, no Conselho Europeu de Dublin, de dezembro de 1996, foi possível chegar a um acordo político, por exigência alemã, que estabeleceu um Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), por forma a que fosse garantida a disciplina orçamental e se prevenissem a ocorrência de défices orçamentais excessivos²⁷.

3. O Tratado de Maastricht e a criação da União Económica e Monetária

O Tratado da UE, também conhecido por Tratado de Maastricht, foi assinado em sete de Fevereiro de 1992 e materializou a segunda revisão dos Tratados fundadores das Comunidades Europeias vindo a *“assinalar uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões são tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos.”*(art.º 1º), introduzindo profundas alterações na estrutura institucional e no funcionamento das Comunidades, distinguindo a aplicação dos tratados em dois âmbitos que passam a coexistir: a Comunidade Europeia (Tratado CE/Maastricht) e a União Europeia (Tratado UE/Maastricht).

²⁷ O procedimento relativo aos défices excessivos é desencadeado se um Estado-membro ultrapassa o critério do défice público, fixado em 3%.



Esta revisão dos Tratados fundadores, surgiu num momento de profunda reorganização geopolítica da Europa, marcado pela queda dos regimes comunistas do centro e do leste europeu, pela reunificação alemã e pelo colapso da União Soviética e pretende constituir-se como a resposta das Comunidades, do ponto de vista político e não meramente económico ao novo contexto estratégico envolvente. É assim que, devemos entender a disposição contida no art.º 2º do TUE quando se explicita “...a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum.”

Na opinião de Isabel Camisão (2005, p.70), “O Tratado de Maastricht é um acordo de “meio-termo” entre duas visões distintas sobre a evolução da UE: os que ambicionavam um maior aprofundamento institucional da UE e os que se opunham a tal tendência, tendo, deste modo, o resultado final assumido a forma de uma estrutura de três pilares em que um pilar comunitário é de natureza federalista (a criação da UEM), mas coexiste com dois de cariz intergovernamental (a política externa e de segurança comum e a justiça e os assuntos internos).”

No entanto, no âmbito deste trabalho interessa-nos focalizar a atenção nas alterações introduzidas ao Tratado CEE, que em Maastricht se passará a denominar Tratado da Comunidade Europeia (Tratado CE) e que virá a consagrar, na generalidade, as propostas contidas no *Relatório Delors* para a segunda e terceira fases da UEM, estabelecendo o calendário e os procedimentos conducentes à criação de uma moeda única, procedendo inequivocamente ao aprofundamento da integração económica, na senda de um claro federalismo monetário, correspondendo a uma transferência de soberania dos Estados-membros para instâncias comunitárias.

Assim, no art.º 2º do Tratado CE/Maastricht, são identificados os objetivos a prosseguir: “A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma união económica e monetária (...) promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades económicas, um elevado nível de emprego e de proteção social, a igualdade entre homens e mulheres, um crescimento sustentável e não inflacionista, um alto grau de competitividade e de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de proteção e de melhoria da qualidade do ambiente, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros.”



De igual modo, no nº 2. do art.º 4º, referia-se a necessidade de proceder à “...fixação irrevogável das taxas de câmbio conducente à criação de uma moeda única, o *ecu*, e a definição e condução de uma política monetária e de uma política cambial únicas, cujo objetivo primordial é a manutenção da estabilidade dos preços e, sem prejuízo desse objetivo, o apoio às políticas económicas gerais na Comunidade, de acordo com o princípio de uma economia de mercado aberta e de livre concorrência.”

Paralelamente, no nº 3 do mesmo art.º, já se estipulava a necessidade de serem observados pelos Estados-membros os princípios orientadores relativos à manutenção de preços estáveis, de umas finanças públicas e condições monetárias sólidas e de uma balança de pagamentos sustentável.

Com o Tratado de Maastricht é acrescentado ao Tratado CE um novo título – Título VII – A Política Económica e Monetária - que virá a estabelecer as bases, os princípios e os objetivos da política económica e monetária que passaria a ser prosseguida pela Comunidade.

Maastricht marca assim indelevelmente, a institucionalização de um federalismo monetário, com uma transferência inequívoca de competências dos Estados-membros para instituições europeias.

Na realidade, podemos reportar e fundamentar esta afirmação no plasmado no art.º 108º do Tratado CE/Maastricht quando se dispõe que, “ *O BCE, os bancos centrais nacionais ou qualquer membro dos respetivos órgãos de decisão não podem solicitar ou receber instruções das instituições ou organismos comunitários, dos Governos dos Estados-Membros ou de qualquer outra entidade. As instituições e organismos comunitários, bem como os Governos dos Estados-Membros, comprometem-se a respeitar este princípio e a não procurar influenciar os membros dos órgãos de decisão do BCE ou dos bancos centrais nacionais no exercício das suas funções.* ”



Anexo B

Vencer a crise – as medidas implementadas

A capacidade de resposta da UE, à crise de confiança dos mercados financiadores das dívidas soberanas, estava bastante mitigada pelas disposições vertidas no Tratado de Lisboa, muito devido à ortodoxia imposta pela Alemanha, sobre as atribuições do BCE que é responsável pela política monetária e pela estabilidade de preços, mas que não está habilitado a intervir no mercado da dívida pública dos Estados (empréstimos e/ou compra de títulos).

Paralelamente, o Tratado de Lisboa não deixa qualquer espaço para a solidariedade financeira entre os Estados-membros, através por exemplo da concessão de empréstimos diretos.

Em presença destas limitações, como forma de restaurar a estabilidade financeira na UE e em particular na área do Euro, começaram a ser aprovadas, em meados de 2010, um conjunto de medidas destinadas a apoiar os Estados-membros que se encontravam em dificuldades financeiras e a instituir mecanismos de controlo orçamental até aí ineficazes.

Neste âmbito importa destacar:

(i) - A criação de um *Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF)* num montante máximo de 500.000 milhões de EUR, pelo Conselho ECOFIN de maio de 2010. Paralelamente, na sequência das conclusões deste Conselho os Estados-membros da área do Euro criaram o *Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF)* com uma duração prevista de 3 anos e destinado a apoiar os países da área do Euro que se encontrem em situação de pressão financeira. O FEEF foi constituído com um capital inicial de 750.000 milhões de EUR (440.000 milhões de EUR em garantias de Estados-membros da área do Euro, 60.000 milhões de EUR em empréstimos obtidos junto da UE e por 250.000 milhões de EUR em empréstimos do FMI).

Assim, o FEEF assumiu o papel de fundo de resgate devido ao facto de o BCE não ser um prestador de último recurso e, também, não assumir, em pleno, a função emissora da divisa europeia, mas apenas, como já salientado, um mero papel de entidade reguladora da política monetária do euro, com especial preocupação no controlo da inflação.



Nesta matéria, para Galandim (2011), a participação do FMI neste mecanismo Europeu não deixa de ser reveladora das fragilidades da governação económica em sentido geral na UE e em particular na área do Euro.

(ii) - A adoção, em dezembro de 2011, de um pacote de seis medidas legislativas (*six-pack*), o qual inclui três Regulamentos que reforçam as competências da UE em matéria de controlo e supervisão dos orçamentos nacionais e uma diretiva que estabelece um novo procedimento para fazer face a défices excessivos, baseado num sistema de prevenção, materializado num conjunto de indicadores macroeconómicos e orçamentais, que poderá conduzir a um procedimento por défice excessivo, comportando eventuais sanções pecuniárias compulsórias.

(iii) - A elaboração, em março de 2012, de um Tratado (sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na UEM), assinado por todos os Estados-membros da UE, com exceção do Reino Unido e da República Checa, de cariz intergovernamental, que entrou em vigor em janeiro de 2013, que visa reforçar o pilar económico da UEM, adotando um conjunto de regras destinadas a promover a disciplina orçamental mediante um pacto orçamental, o qual introduziu regras específicas, incluindo uma "regra de equilíbrio orçamental" e um mecanismo automático para a adoção de medidas corretivas.

Assim, este “*Tratado orçamental*” contempla a necessidade de os Estados-membros assegurarem que o respetivo défice orçamental não excede 3 % e que a respetiva dívida pública não excede 60 % do PIB a preços de mercado, ou que esteja a ser significativamente reduzida para esse valor.

Paralelamente, dispõe que a concessão de assistência financeira no quadro de novos programas ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilidade ficará condicionada, a partir de um de março de 2013, à ratificação do referido Tratado pela Parte Contratante em questão e, logo que expire o período de transposição a que se refere o art.º 3.º, n.º 2, ao cumprimento dos requisitos estabelecidos nesse artigo, no seu n.º 1, que se transcreve:

“Art.º 3º, n.º 1:

a) *A situação orçamental das administrações públicas de uma Parte Contratante é equilibrada ou excedentária;*

b) *Considera-se que é respeitada a regra prevista na alínea a) se o saldo estrutural anual das administrações públicas ²⁸ tiver atingido o objetivo de médio prazo específico desse país, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto,*

²⁸ Entende-se por "saldo estrutural anual das administrações públicas" o saldo anual corrigido das variações cíclicas e líquido de medidas extraordinárias e temporárias;



com um limite de défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto a preços de mercado.”

(iv) - A criação de um Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE).

No final de 2010, os Estados-membros da área do Euro decidiram criar um mecanismo, consubstanciado no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE/Lisboa), capaz de providenciar uma resposta estrutural aos futuros pedidos de assistência financeira. Assim, em 25 de março de 2011, o Conselho Europeu adotou a Decisão 2011/199/UE que altera o artigo 136.º do TFUE/Lisboa, no que respeita a um mecanismo de estabilidade para os Estados-membros cuja moeda seja o Euro, aditando o seguinte parágrafo ao artigo 136.º: *"Os Estados-Membros cuja moeda seja o euro podem criar um mecanismo de estabilidade a acionar caso seja indispensável para salvaguardar a estabilidade da área do euro no seu todo. A concessão de qualquer assistência financeira necessária ao abrigo do mecanismo ficará sujeita a rigorosa condicionalidade."*

Esta condicionalidade pode variar entre um programa de ajustamento macroeconómico e o cumprimento continuado de condições de elegibilidade pré-estabelecidas, tal como previsto no art.º 13º (Procedimento para a concessão de apoio de estabilidade), que serão negociadas e redigidas com o membro do MEE em causa, num memorando de entendimento que especifique a condicionalidade que acompanha o instrumento de assistência financeira.

De notar igualmente o disposto no art.º 15º (Assistência financeira para a recapitalização das instituições financeiras de um membro do MEE), no qual se explicita que *"O Conselho de Governadores pode decidir conceder assistência financeira mediante empréstimos a um membro do MEE para o fim específico de recapitalizar as instituições financeiras desse membro do MEE."*

O tratado que institui o MEE foi assinado inicialmente em julho de 2011, tendo entretanto sido alterado (dois de fevereiro de 2012) de modo a lhe conferir uma maior eficácia.

O MEE assumiu as atribuições cometidas ao FEEF e ao MEEF e visa proporcionar um quadro permanente para a resolução de crises que ameacem a estabilidade financeira da área do Euro.

De facto, no n.º 3º do Tratado constitutivo, a missão atribuída ao MEE é expressa do seguinte modo:



“ Reunir fundos e prestar apoio de estabilidade, sob rigorosa condicionalidade, adequada ao instrumento financeiro escolhido, em benefício de membros do MEE que estejam a ser afetados ou ameaçados por graves problemas de financiamento, se tal for indispensável para salvaguardar a estabilidade financeira da área do euro no seu todo e dos seus Estados-Membros. Para o efeito, o MEE fica autorizado a reunir fundos através da emissão de instrumentos financeiros ou da celebração de acordos ou convénios financeiros ou de outra natureza com os membros do MEE, instituições financeiras ou terceiros. ”

O MEE, que entrou em funcionamento em outubro de 2012, trata-se assim de uma instituição financeira internacional e, tal como o FEEF, o essencial da base de capital do novo mecanismo permanente será assegurada por garantias (620 mil milhões EUR) fornecidas pelos países do Euro. Paralelamente, o MEE terá também 80 mil milhões EUR de capital próprio, que lhe será transferido pelos Estados-membros, de acordo com a sua participação no capital do BCE.

O MEE poderá fornecer empréstimos de curto ou médio prazo a um país do Euro que esteja a ter dificuldades em financiar-se, mas poderá também comprar dívida pública quando esta é emitida pelo Estado em apuros, no chamado mercado primário.

Os Estados-Membros não pertencentes à área do euro podem igualmente decidir participar nas operações conduzidas pelo MEE numa base «*ad hoc*».